ANNUAL REPORT

1990-1991

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

EXTERNAL REVIEW COMMITTEE

5

Canada

External review mechanisms serve to provide impartial advice and guidance on internal police management matters and on police interaction with the public.

Joseph S. Stanford, Q.C.
Deputy Solicitor General of Canada

Police managers have an obligation to adapt to changing needs of society and ensure that their members are properly trained and stimulated to interact effectively with the public they serve.

Joseph S. Stanford, Q.C.
Deputy Solicitor General of Canada

Police executives want their organizations to take a more activist role in responding to the social changes that are occurring.

Norman D. Inkster
Commissioner, RCMP

Police are thus beginning to see themselves as agents of change rather than preservers of the status quo.

Norman D. Inkster
Commissioner, RCMP

Dialogue among people with different viewpoints is always a good idea.

Seminar Evaluation Questionnaire

Equal partnership with the community is one of the principles of community-based policing, which police agencies across the western world are adopting.

Norman D. Inkster
Commissioner, RCMP

By favouring discussion between practitioners and academics, the Committee obviously fills a void in the field of management of police services.

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada

We all share a common interest and a common goal in creating more efficient and effective police forces, whether on a national, provincial or municipal level. We place heavy demands on our police forces, particularly in times of crisis, and we owe it to them and to society as a whole to assist them to perform at their optimum.

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada

Changes in management philosophy to emphasize rewards are an important part of the future. Certainly this is the route taken by the most successful private companies.

Seminar Rapporteur

The time has come for the police in Canada to be proud of their unique image internationally and look to human resource and discipline procedures that come from private companies that have established an equivalent image.

Seminar Rapporteur

STATEMENTS MADE AT AND ABOUT THE RCMP EXTERNAL REVIEW COMMITTEE SEMINAR

91-06750/

ANNUAL REPORT

1990-1991

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

EXTERNAL REVIEW COMMITTEE

5

Canada

A summary of this report is available.

Fifth Annual Report 1990-1991
Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee,
P.O. Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Catalogue Number JS74-1/1991
ISBN 0-662-58406-6

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

CANADA

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Chairman Président

June 14, 1991

The Honourable Doug Lewis, P.C.,Q.C.,M.P.
Solicitor General of Canada
340 Laurier Avenue West
Sir Wilfrid Laurier Building
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Mr. Minister:

Pursuant to Section 30 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby transmit, for tabling in Parliament, the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee for fiscal year 1990-91.

Faithfully yours,

Hon. René J. Marin

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

COMMITTEE MEMBERS

Chairman

The Honourable René J. Marin, OMM,QC,LLD

Vice-Chairman

F. Jennifer Lynch, QC

Members

Joanne McLeod, CM,QC
William Millar
Mary Saunders, QC

CONTENTS

PART I

Introduction

Jurisdiction 1
Relationship with the Force 1
Offices of the Minister and Deputy Minister 2

PART II

The Year Under Review

Cases 3
Research Program 3
a) Discussion and Consultation Papers 4
i) Post-Complaint Management — Discussion Paper 4
ii) Post-Complaint Management — Consultation Report 4
iii) Employee Assistance Programs — Discussion Paper 5
iv) Employee Assistance Programs — Consultation Report 6
v) Disciplinary Dismissal — Discussion Paper 6
vi) Upcoming Topics 6
b) Seminar on Police Human Resource Management 8
c) Communications 9
d) Speeches, Visits and Conferences 10
Administration 10
a) Additional Jurisdiction 10
b) Contracting Authority 11
c) Rules of Practice and Procedure 11
d) Workload and Resources 11

PART III

Issues and Concerns

General 13
Burden of Proof 13

Grievances 14
a) Language Issues 14
b) Informed Decision-Making 14
c) Timeliness 15
d) Standing of Grievor 15
e) Mootness 15
f) Force Policies versus Government-wide Policies 16
g) Medical Discharge 16

Discipline 17
a) The *Millbaven* Test 17
b) Discipline versus Performance 17
c) Appropriate Sanctions 18
d) Ordered Statements 18
e) Process 19
f) Wording of Allegations 20

Other Concerns 20
a) Paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations* 20
b) Procedural Fairness 20
c) Commissioner's Decisions 21

PART IV

Looking Back

Delays 23
Meetings with RCMP 25

PART V

Looking Ahead

Effectiveness Review 27

PART VI

Annexes

A. List of items which the Commissioner has included within the scope of paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations* 31

B. Seminar on Police Human Resource Management 33

I INTRODUCTION

JURISDICTION

Under the provisions of the *RCMP Act* (1986) (the *Act*), all cases resulting in formal discipline, discharge and demotion are referred to the Committee by the Commissioner, unless the member involved requests that they not be referred. In the case of grievances, the legislation is less clear; section 36 of the *RCMP Regulations* provides that grievances relating to the following matters are to be referred to the Committee:

a) the Force's interpretation and application of government policies that apply to government departments and that have been made to apply to members;

b) the stoppage of the pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the *Act*;

c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;

d) the Force's interpretation and application of the *RCMP Relocation Directive*; and

e) administrative discharge for grounds specified in paragraph 19(a), (f) or (i).

As reported in the last annual report, the Commissioner recognized that the RCMP's interpretation of paragraph (a) should be broadened, and advised the Committee that henceforth grievances relating to 17 subjects would be referred. Since then it appears that the one relating to claims against members has been removed from the list. A copy of the list is included at Annex A.

The Chairman of the Committee, after reviewing a matter, has the following options:

a) to agree with the disposition of the matter by the RCMP and so advise the parties and the Commissioner of the RCMP;

b) to disagree with the disposition of the matter by the RCMP and advise the parties and the Commissioner of the Chairman's findings and recommendations; and

c) to initiate a hearing to consider the matter. The Committee, following a hearing, will provide its findings and recommendations to the parties and to the Commissioner.

In practice, even when he is in agreement with the disposition of the matter by the RCMP, the Chairman will provide the parties and the Commissioner with detailed findings and recommendations.

RELATIONSHIP WITH THE FORCE

The Force's senior management has continued throughout the past year to relate to the Committee in an open and co-operative manner, resolving issues in an informal way where possible.

This has been accomplished through meetings and ongoing communication between the Chairman and the Commissioner and the Deputy Commissioner (Administration), who both also participated in

the Committee's Seminar. In addition, the Chairman was invited during the year to address Commanding Officers of the Force to discuss with them issues of importance and concern to the Committee.

Regular, informal meetings have also taken place between the staff of the Committee and the personnel of the Professional Standards Directorate, the Internal Affairs Branch, the External Review and Appeals Section and the Staff Relations Branch. These discussions have enabled the Committee staff and the personnel of the RCMP to bring to the table issues for discussion and resolution at regular intervals throughout the year.

As in previous years, the Committee staff has been assisted in its task by the Division Staff Relations Representatives, including their National Executive. Committee staff have informal meetings on an ongoing basis with these members who are always willing to provide assistance and information on how the membership of the RCMP perceive the Committee's work.

The Committee is also grateful for the assistance received from the Force in the distribution of its brochure to each member of the Force. This communication is important to ensure that Force members continue to be well informed about the activities of the Committee and the issues of importance to it.

OFFICES OF THE MINISTER AND DEPUTY MINISTER

In carrying out his responsibilities, the Chairman on occasion consults with the Solicitor General and his senior staff. Matters which have needed the Solicitor General's personal attention have been put before him and resolved very quickly. The Committee expresses its appreciation to the Solicitor General for this attention and for the interest he has shown in the work of the Committee.

Likewise, the Deputy Solicitor General and his staff have been very co-operative. The Deputy Solicitor General has made himself available with useful suggestions and helpful advice, and has offered the Committee the assistance and the experience of the Secretariat. The Committee expresses its appreciation to the Deputy Solicitor General and his staff for their co-operation during the past year.

Both the Solicitor General and the Deputy Solicitor General attended the Committee's Seminar on Police Human Resource Management and addressed the participants. Their support for the Committee and the Seminar is greatly appreciated.

II THE YEAR UNDER REVIEW

CASES

As a result of the Commissioner's decision, in December 1989, to refer grievances relating to an additional 17 areas to the Committee for review (see 1989-90 Annual Report), the 1990-91 fiscal year commenced with work being conducted in 17 files. During the year, a further 30 files were referred to the Committee; at the end of the year five files remained undecided. This represented an increase of nearly 75 per cent in the Committee's workload.

The cases considered by the Committee dealt with the RCMP's travel policy, its relocation directive, its policy on smoking in the workplace, its official languages policy, its method of discharging members for medical reasons, on- and off-duty misconduct. A more detailed discussion of some of the issues arising out of the Committee's review can be found in Part III.

Under section 34(1) of the *RCMP Act*, the Chairman of the Committee reviews each matter referred to the Committee in order to determine whether the RCMP's disposition of the matter was satisfactory. Where he is not satisfied with the Force's disposition, the Chairman may decide to institute a hearing to inquire further into the matter (s. 34(3)(b)). During the year under review, the Chairman determined that hearings were required into 10 grievances. Of the 10, one dealt with the Force's relocation directive and the rest with the Force's official languages policy. At the end of the year, the relocation directive matter and four of the nine official languages grievances had been heard and recommendations sent to the Commissioner.

RESEARCH PROGRAM

An important element of the Committee's work continues to be its research program.

As in previous years, the main component of the program has been a series of discussion papers and consultation reports on mandate-related issues of interest to the police community. The Committee first publishes a discussion paper, based on the work of a consultant, on a given topic. The discussion paper is then distributed to 165 individuals and organizations in Canada and abroad seeking their views. The distribution list includes police organizations, government departments, private corporations and individuals with an interest or background in human resource management. This ensures a broad range of responses and ideas. The main purposes of this consultation phase are to gather feedback on the form and content of the discussion paper, to verify the accuracy of the data and to learn of models or options which may have been overlooked, thus completing the examination of the issue. Comments received are published in a consultation report.

To ensure the effectiveness of this element of the Committee's work, the

Research Division maintains ongoing liaison with the RCMP, other police forces, police commissions and academics.

The research program also includes the publication of an annual information brochure, the dissemination of a monthly communiqué to RCMP Commanding Officers and Division Staff Relations Representatives, as well as an annual Seminar on police human resource management issues. The primary purpose of this seminar is to discuss and examine issues of relevance to cases referred to the Committee. In addition to preparing Committee members for their review of cases, the seminar provides a forum for a useful exchange of views among participants.

a) *Discussion and Consultation Papers*

i) Post-Complaint Management — Discussion Paper

The Committee's fourth discussion paper is entitled "Post-Complaint Management — The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline". This paper examines the disciplining of members of police forces following complaints from the public. The paper suggests that the traditional approach of police management that responds to wrongdoing by assigning blame and applying punishment restricts the ability of police managers to make a fundamental move towards a truly remedially and structurally-oriented management system. Further, the paper asserts that the tendency to equate police management with discipline is strengthened when the issue initiating managerial response is a complaint since the traditional model responds to complaints by dealing with them through the discipline system.

The author comments that the traditional system of complaint investigation has been criticized on the grounds that it does not provide the basis for an objective examination of, and response to, complaints and that it does not accord appropriate recognition to the interests and motives of complainants. These criticisms have led to debates over the injection of an independent external element into public complaint processes. The paper discusses the available alternatives, and describes the complaint process that has been established for the RCMP.

ii) Post-Complaint Management — Consultation Report

When the discussion paper, "Post-Complaint Management — The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline" was distributed for comment, the number of responses received, as well as the substantive nature of most of them, made it clear that the paper elicited a great deal of interest within the Canadian police community. In addition, responses such as the following indicated that the key points made by the author are critical issues in the discussion.

> This is by far the most balanced and objective paper I have come across on the issue of police complaints and its candour on sensitive issues is refreshing.

The document on Post-Complaint Management raises several salient issues that may not be immediately apparent to Police Managers, but are critical factors in the administration of discipline.

I am confident that such a discussion paper will assist in developing alternative ways to deal with disciplinary issues, to the satisfaction of the public and the police forces.

While the respondents generally expressed agreement with the author that a punitive approach to discipline had been the preferred management style of the past, they tended to believe that police forces are now incorporating a remedial approach within their management styles. Some respondents were reluctant to withdraw entirely from the punitive approach to discipline, seeing a role for it in responding to more serious cases.

This consultation process demonstrated that the respondents have accepted the fact that public complaints systems are a reality and that they appreciate the need for them. The respondents believe that their organizations are adapting to new realities and new approaches to management theory. What remains unclear from this process is the degree to which the existence of a public complaint affects the discipline imposed on a member of a police force. As the discussion paper points out, regardless of the model of public complaint system under which a police force is operating, the credibility of the system depends on a fine balancing of competing interests.

iii) Employee Assistance Programs — Discussion Paper

The Committee's fifth discussion paper is entitled "Employee Assistance Programs — Philosophy, theory and practice". It is an abridged version of a comprehensive report prepared for the Committee on the development of employee assistance programs, which includes an extensive review of the models available to those wishing to establish such a program.

The discussion paper describes the history and definition of employee assistance programs, outlines the various models that have been developed and gives useful information to consider when implementing a program. In addition, it explains many of the special considerations involved in the establishment of employee assistance programs within police forces, and gives some practical suggestions that a police department can implement to assist its troubled officers.

The purpose of the discussion paper is not to recommend one model over another, but rather to describe the range of options available and to stress that the best model or combination of models for an organization to choose is that which meets its specific needs. Adjustments to the basic models are frequently necessary to ensure that the program provides the services required by the organization.

The paper concludes that there is a two-fold function for employee assistance programs, correction and prevention. The correction aspect has been fairly well developed, but the prevention side far less. Because of the fact that most organizations operate with limited resources, these programs need to demonstrate tangible results, as well as indications of cost-effectiveness, to prosper in organizations. While it is widely recognized that not all results of employee assistance program intervention can be measured precisely, it is generally agreed that the benefits outweigh the costs, assuming that the program is properly implemented and managed.

iv) Employee Assistance Programs — Consultation Report

There was an overwhelming response to this discussion paper: most respondents made substantive comments on the paper and several respondents requested copies of the unabridged document upon which the discussion paper was based.

The responses express general agreement on the value of employee assistance programs. While there are still many questions and issues that remain to be sorted out, respondents generally agree that the benefits outweigh the problems and obstacles. It is obvious from the responses that the implementation and maintenance of an employee assistance program is a process in which there is always something new to learn. Ongoing evaluation and adjustment are important to ensuring continued effectiveness and continued support by both management and labour.

The following comments represent the tone of those received.

> I found the Committee's report to be a very professional and well written document which represented the E.A.P. movement and of course Police Community E.A.P. in a positive educational manner.

> It is immediately apparent from this paper that an immense amount of work has been accomplished by your committee, and I offer you my congratulations.

> ... your Committee's fifth discussion paper is an excellent document and could serve as a guide to any agency endeavouring to implement such a program.

v) Disciplinary Dismissal — Discussion Paper

The Committee's sixth discussion paper, "Disciplinary Dismissal — A Police Perspective", examines the characteristics and practices of disciplinary and non-disciplinary dismissal in Canadian police forces, and in selected private corporations. It comments on the labour relations issues involved, as well as outlining a range of options and models available for the development of future policies relating to police dismissal.

The conclusion reached is that management must consider the value of the employee when planning for the future. In other words, a balance must be maintained between the interests of the member, management and the public. This is particularly

true where the issue is one of public trust. Reality dictates that all of these interests must be accommodated to some degree to achieve a workable solution to the problems faced in the area of police discipline, and particularly disciplinary discharges.

While a consultation process bringing together management, employees and the public will go a long way to resolving the competing interests, the greatest benefit probably lies in basic changes in the way police forces view discipline, leading to the implementation of innovative managerial techniques to create a more flexible approach.

The consultation phase on this paper will be completed during the early part of 1991-92.

vi) Upcoming Topics

Research has recently been completed on the principles of sanctioning and off-duty conduct, and papers on these issues will be published early in 1991-92.

- **Principles of Sanctioning**

The discussion paper on principles of sanctioning will examine the general principles that should apply in sanctioning police officers for misconduct. The report will include a survey of practices in Canadian jurisdictions to determine what the considerations and criteria are in this field, and will also discuss the importance of mitigating and aggravating factors.

The paper on the principles of sanctioning is considered to be a very important one, and was chosen because of the wide variation which currently exists in the sanctions imposed. While it is not expected that a discussion paper on this issue will lead to an elimination of all diversity, it is hoped that a discussion of the issues will lead to a certain degree of consistency which may eventually bring the sanctions imposed for various types of police misconduct into a reasonable range.

- **Off-Duty Conduct**

The paper on off-duty conduct will identify the broad principles defining the extent to which police forces are permitted to regulate the off-duty conduct of their officers and to discipline them for breaches of such regulations. It will examine the general areas of conduct which have been the object of such attempts at regulation and discipline, and describe changes which have been occurring in recent years and the extent to which trends are discernible. In addition, the discussion paper will compare, in a general way, the situation of police officers with that of other public and private sector employees, and will go on to consider what reforms are being suggested in this area, and the reasons why such reforms are needed.

Work is under way on two additional discussion papers which will be published later in the year, on the topics of special events and the evolution and future opportunities of police management.

- **Special Events**

The focus of the special events paper will be those events which entail the temporary reassignment of large numbers of police officers and the need for a comprehensive policy applicable

to these large-scale temporary reassignments.

- **Evolution and Future Opportunities of Police Management**

The paper on the evolution and future opportunities of police management will examine the development of models and ideas that guide police management. Particular attention will be paid to police reliance on discipline as their principal management tool. The paper will conclude with a consideration of the managerial opportunities available to police managers as they face the challenges of the 1990s.

- **1991-92 Plan**

The Committee is now in the process of completing its research plans for 1991-92. The following projects have been chosen:

- conflict of interest;
- secondary employment; and
- occupational health and safety.

- **Program Support**

The Committee appreciates the input of all those who gave generously of their time and expertise in the preparation and review of its research documents. It is as a result of their combined efforts that the research program continues to produce its useful series of papers.

The Committee also thanks the many members of police forces across the country who have helped the Committee's consultants by providing anecdotal and statistical information. This assistance has greatly facilitated the preparation of the research papers while helping ensure their relevance to the intended readership.

b) *Seminar on Police Human Resource Management*

The Committee held its annual Seminar on police human resource management issues in February 1991. The Seminar was very well attended, and there was good representation from senior levels of police forces from across Canada, including a large number of Chiefs and Deputy Chiefs. The program and the list of participating organizations can be found at Annex B.

The main goal of the Committee's Seminar is to provide a forum for open and frank discussion on police human resource management issues which are likely to come before the Committee in its review of cases referred to it by the Commissioner of the RCMP.

The Committee was honoured to have the Solicitor General, the Honourable Pierre H. Cadieux, PC, MP, open the Seminar and speak to the participants again this year. RCMP Commissioner Norman D. Inkster spoke to Seminar participants at the closing of the day's activities and the Committee appreciates his participation. The Committee would also like to express its appreciation to the Deputy Solicitor General, Joseph S. Stanford, QC, who also addressed the participants.

The format of the Seminar changed somewhat from previous years by taking a more practical look at issues of discipline, replacing the more general approaches formerly taken to issues relating to the Com-

mittee's mandate. Much of the discussion was based on research being conducted for the Committee. Topics addressed were labour relations in the police context, off-duty conduct and principles of sanctioning.

The following comments from Chiefs of Police attending the seminar are representative of the comments received by the Committee.

> I wanted you to know that a Seminar like the one you have organized has a much greater impact than you could imagine.

> The subject topics were most interesting; the Guest Speakers knowledgeable in the field; and, the free exchange of ideas from the floor provided much food for thought.

> ... it was enlightening and helpful to learn of trends in the area of Labour/Manager relations across the Country.

> When one organizes a Seminar of this scope, it is sometimes difficult to know what impact it will have on the participants' organizations; I would like to provide that important feedback....

Discussion at the Seminar forms an important element of the production of discussion and consultation papers and also consolidates co-operative relationships among the organizations represented. The fact that the participants in the Seminar come from across Canada ensures that new ideas and different perspectives are presented on the issues being discussed.

c) *Communications*

The Committee distributed to all RCMP members an updated version for 1989-90 of its brochure entitled "Your Grievances and Appeals". This series of brochures is designed to explain the mandate and activities of the Committee. It includes a selection of cases examined by the Committee in the year under review and a series of questions and answers relating to the notions of evidence and the burden of proof in the RCMP grievance and discipline systems.

Distribution of this brochure has elicited an exceptionally good response from RCMP members across the country, including requests for additional information on the Committee's mandate, advice on how to proceed with grievances and requests for copies of the research documents and annual reports. The RCMP Training Academy has requested copies of the brochure for distribution to all recruits during their training period.

The Committee continues to distribute its monthly communiqué to Commanding Officers and Division Staff Relations Representatives (DSRRs) of the RCMP, thus providing them with an ongoing up-date on its activities. The DSRRs include copies of the communiqués in the newsletters sent to RCMP members in their jurisdictions, so that eventually the information included in the communiqués is disseminated to all members across the country. Information in the communiqués includes brief descriptions of grievances and appeals, recommendations relating to

them, conferences and meetings attended, as well as addresses given by the Chairman.

d) *Speeches, Visits and Conferences*

The Chairman addressed a number of organizations on issues relating to the mandate of the Committee. Audiences included:

- Canadian Association of Chiefs of Police Annual Conference, St. John's, Newfoundland;
- Canadian Association of Chiefs of Police Advisory Committee, St. John's, Newfoundland;
- Municipal Police Authorities, Ottawa, Ontario;
- Namibian Police Service, Ottawa, Ontario;
- Commanding Officers of the RCMP, Montebello, Quebec;
- Nelson Subdivision Regimental Dinner, Nelson, British Columbia.

The Committee was visited by Mr. David Landa, the Ombudsman for New South Wales, Australia in April 1990. Also visiting from New South Wales in November 1990 was the Honourable E.P. Pickering, MLC, Minister for Police and Emergency Services; he was accompanied by Commissioner Avery of the New South Wales Police and Judge B. Thorley, Chairman of the Police Board of New South Wales. Another visitor to the Committee during the year was Karamjit Singh, a visiting scholar on sabbatical from the Public Complaints Authority in London, England.

Members and representatives of the Committee attended the following conferences:

- the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement;
- the 6th Annual Conference of Canadian Administrative Tribunals;
- the RCMP Public Complaints Commission Annual Meeting;
- the 85th Annual Conference of the Canadian Association of Chiefs of Police;
- the National Conference of Ombudsmen.

ADMINISTRATION

a) *Additional Jurisdiction*

In December 1989, the Commissioner advised that he would be referring grievances to the Committee related to 17 additional subjects. As a result, the Committee experienced a significant increase in the number of cases referred to it, especially during the last few months of 1989-90 and the beginning of 1990-91. By the time the extent of the increase was known, the new fiscal year had begun and it was too late to change the Committee's Multi-Year Operational Plan, or its Part III Estimates. The Committee was required to make a submission to the Treasury Board for approval of Supplementary Estimates. This approval was granted and the Committee was able to complete the fiscal year with adequate human and financial resources to permit it to meet its increased workload and the significant costs associated with required hearings.

b) *Contracting Authority*

The Committee is designated as a department under section 1 of the *Financial Administration Act*. Since the creation of the Committee it had been generally assumed that the Committee, like other departments, derived its authority to enter into contracts from the *Government Contract Regulations*. Due to concerns raised by another agency, the Department of Justice had cause to review this assumption.

The Deputy Attorney General advised the Committee that in his opinion the *Government Contract Regulations* do not apply to the Committee as it is not an agent of Her Majesty the Queen. As a result, the Committee found itself without authority to enter into contracts.

A submission to the Treasury Board was made to correct this situation and approval was granted by the Board permitting the Committee to contract provided it adheres generally to the policies and procedures applicable to government departments. The Committee is grateful to the staff of the Solicitor General Secretariat and the Treasury Board Secretariat for their assistance in resolving this matter.

c) *Rules of Practice and Procedure*

Prior to the coming into force of Parts III, IV and V of the *RCMP Act* (which deal with grievances, discipline, and discharge and demotion, respectively), the Committee had adopted the *RCMP External Review Committee Rules of Practice and Procedure* to complete the legislative scheme for the Committee's work. As a result of two years' experience with the *Rules*, and as a result of a review of the *Rules* by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, the Committee has made a number of housekeeping amendments which are designed to clarify the *Rules* and make them more easily understood by parties to the Committee's review. It is expected that these amendments will be published in the *Canada Gazette* in the near future.

d) *Workload and Resources*

As noted in previous Annual Reports, the Committee has little, if any, control over the number or nature of the cases referred to it. Until such time as the Committee and the RCMP have had sufficient experience with the grievance, discipline, and discharge and demotion processes established under the *Act*, predicting the Committee's workload and its resource requirements with any degree of accuracy will be difficult.

Without the Committee's dedicated professional and support staff, it would not be possible for it to fulfil its mandate granted by Parliament, especially given the additional workload the staff was required to handle during the past year.

III ISSUES AND CONCERNS

GENERAL

During the course of the year the Committee reviewed a number of grievances and disciplinary appeals, but has yet to receive its first discharge or demotion appeal under Part V of the *RCMP Act*.

The review of cases, combined with the research program and discussions with the Force, gives the Committee a unique opportunity to obtain an overall perspective on the activities of the Force related to the mandate of the Committee. In this manner the Committee is better able to put individual cases in perspective, reviewing them in the context of overall Force practice and policy. The Committee can then more easily identify areas of concern and formulate informed, and useful, recommendations to the Commissioner.

The following issues and concerns arose during the period under review.

Burden of Proof

In both grievance and discipline cases the burden of persuasion is on the balance of probabilities. Whoever has the onus of proof (the grievor in grievance cases, the Force in discipline cases) must present evidence, either on the record or at a hearing, which meets this requirement.

On questions of fact, the burden of persuasion can only be met by the presentation of evidence. Mere assertions and declarations are not sufficient. Where disparity of treatment or the uneven application of policy is argued, facts are required to support the argument. If the action or decision of a third party is relevant, some evidence originating from the third party is normally required unless sufficiently persuasive evidence of another nature is presented.

On issues of law, the factual underpinnings also need to be established. For example, there must be at least *prima facie* proof of a *Charter* violation before the Force will need to respond: the mere claim that there has been a *Charter* breach does not meet the burden. If making a challenge under section 15 of the *Charter*, the members must establish that they were treated differently than other persons in the same situation, and that the different treatment constituted a breach of their rights granted by the *Charter*. Submissions based on case law must at the very least give the relevant references.

Neither the opposing party nor the Committee has an obligation to make the case for the party who has the onus of proof; if the burden is not met, the case will not succeed. This principle is doubly important on a reference to Level II or an appeal: the grievor or the appellant must first state the grounds on which the review is requested. The measure of success will be how well the evidence or submissions have been presented to support the case as it has been defined in the reference or statement of appeal. A mere statement that the Level I decision is unacceptable, or that the Adjudication Board was unfair, is not sufficient for a proper

review of the initial decision; the appellate level must know, and will be largely guided by, the grounds on which the review is requested.

GRIEVANCES

a) *Language Issues*

A large number of grievances referred to the Committee have dealt with the issue of language requirements in the staffing of positions.

Language requirements can have a direct effect on members' careers, and therefore merit careful assessment and justification. The Force has developed an official languages policy which sets out the procedure to be followed in identifying language requirements. In the cases reviewed, this procedure was generally not followed and the members consequently questioned the fairness and justification of the resulting requirements. On the basis of the cases reviewed by the Committee, it is clear that neither the front-line managers, nor the members involved, understood the Force's official languages policy.

b) *Informed Decision-Making*

The grievances reviewed during the year have often resulted from a lack of complete and accurate information being made available to the members of the Force, or a failure on the part of members to avail themselves of the information available.

Members assess their entitlements on the basis of the information available to them in the various manuals or from other members. There are policy centres responsible for every policy; these are the competent authorities which must be consulted to determine an entitlement. Some policies may set out a consultation procedure which members must follow if the Force is to be bound by the resulting claims. In some cases reviewed by the Committee, members did not consult the appropriate provisions of applicable policy, or they constructed interpretations, without consulting the appropriate policy centre, which were subsequently disapproved by the Force.

On the other hand there are instances where the Force is under an obligation, set out in policy, to supply information to members. Where the Force fails to supply accurate, up-to-date information, or where it encourages members to obtain information through channels other than those specified in the policy, it must bear the consequences of decisions made on the basis of inadequate information.

Members generally have the responsibility of ensuring that they have the information they need to make informed decisions. Where they opt for the most favourable interpretation of a policy regardless of its source or validity, they do so at their own risk. Where the various manuals do not contain all the information they need, members must seek out the missing information.

The Relocation Directive is one example of the Force being under an obligation to provide information to members. The Force must devise procedures to ensure that the sending Division, which provides information

to the member being relocated, has up-to-date information. The Force must also ensure that, where relocation entitlements are to be paid by the receiving Division, it will honour the commitments made to a member by the sending Division.

c) *Timeliness*

The grievor must present a grievance within the prescribed time limits. It is possible for a grievor to seek an extension of these time limits, under section 47.4 of the *Act*. Such requests must, however, be considered in light of the public interest in the speedy resolution of administrative difficulties, so as to prevent their continuation or recurrence. Extensions will also postpone the determination of financial contingencies associated with potential grievances on similar issues.

Going hand in hand with the preceding, the Force must, to the extent possible, deal with grievances speedily. While there has been a marked improvement in this regard (see Part IV), there is still an unfortunate sentiment of unfairness among members of the Force generated by the fact that the Force will often hold members strictly to their time limits while not putting the same emphasis on the timeliness of its own responses.

d) *Standing of Grievor*

Section 31 of the *RCMP Act* entitles members of the Force to present a grievance where they are "... aggrieved by any decision, act or omission...." The meaning of aggrieved is more clearly explained in the French text which refers to "...*un membre à qui une décision, un acte ou une omission ... causent un préjudice*...." This clearly requires that members incur costs or suffer a prejudice as a result of a particular decision, act or omission. Members must therefore establish their standing to present a grievance by setting out how they were aggrieved. For example, in order to grieve language requirements in staffing actions, members need to show that their applications were rejected or not considered, or that they were told not to apply, because they did not meet the language requirements. In grievances based upon monetary claims, the amounts claimed and the expenses incurred must be established.

Where a member has not established standing to present a grievance under section 31 of the *RCMP Act*, the grievance cannot be considered.

e) *Mootness*

The concept of "mootness" can be considered in the review of cases referred to the Committee, where the case raises an issue of pure principle, the resolution of which would have no practical effect, or where the lack of particulars in the claim effectively prevents a practical outcome to the grievance.

It is a generally recognized principle that in dealing with monetary claims arbitrators should be restricted to remedying the monetary loss and should not assess punitive damages: *Rexwood Products Ltd.*, (1981), 3 L.A.C. (3d) 83 (Brown); *C.P.R. Co.* (1964), 15 L.A.C. 160 (Laskin);

Canada Post Corp. (1984), 16 L.A.C. (3d) 283 (McKee). Brown and Beatty in *Canadian Labour Arbitration*, 3d ed. at paragraph 2:1410 conclude that in remedying monetary loss three "qualifying factors" must be met:

> ...In the first place, the loss claimed must not be too remote, that is, it must be "reasonably foreseeable". Secondly, the aggrieved party must act reasonably to mitigate his loss. Finally, the loss or damages must be certain and not speculative.

Where the information on the record does not permit an effective resolution of the grievance, the principle of mootness will be considered by the Committee. Such cases could arise where, for instance, a monetary grievance is neither quantified nor does it provide the means to establish an amount to be awarded. Mootness could also be considered where there is no indication of the member being "aggrieved", that is, having suffered injury or a loss.

The grievor has the onus of establishing the validity of the grievance, and will have had the opportunity of adducing all the relevant evidence prior to the matter being referred to the Committee for review. The Committee will generally consider that where the record contains no evidence in support of an assertion, such evidence is not available. Only in exceptional circumstances, therefore, will the Committee seek additional evidence. In all other cases where essential facts have not been proven, effectively rendering the case a hypothetical matter, the Committee will consider applying the principle of mootness.

f) *Force Policies versus Government-wide Policies*

Some of the grievances reviewed by the Committee arose from disparities between Force administrative policies and the government-wide policies on the same issues which are applicable to the RCMP.

The travel directive applicable to the Force is supposed to be the same as that which applies to the Public Service, save certain exceptions which recognize special circumstances within the Force. It is therefore unfortunate that grievances arose because the Force has published a "Travel Directive" which differs from that approved by the Treasury Board for the Public Service in areas which are not subject to the exceptions. The same problem arose where the Force adopted a distinct policy on smoking in the workplace rather than following Treasury Board policy.

By adopting distinct Force policies on matters covered by government-wide policy, the Force leaves itself open to grievances due to textual omissions, differing interpretations given to various terms of art, or the addition of provisions not contained in the operative government-wide policy. Such grievances are unfortunate because they could be avoided.

g) *Medical Discharge*

The Committee received the first medical discharge referrals during the past year, and it quickly became obvious that the medical discharge process was flawed.

The *RCMP Regulations* provide that where an "appropriate officer" has formed the opinion that the ability of a member to serve on the Force is impaired, that officer shall appoint a medical board. The appropriate officer will provide to the board material in support of the discharge. The board then reports to the appropriate officer, who makes the decision whether to discharge the member. Under the *Commissioner's Standing Orders (Appropriate Officer)*, the "appropriate officer" was the same person at all stages of the process, with a resulting institutional bias.

The Commissioner has acknowledged the problem and undertaken to correct the process.

DISCIPLINE

a) *The Millbaven Test*

During the year under review it became necessary to clarify the criteria used to establish whether and when the Force is entitled to deal with disciplinary matters. In the past, a reliance on the criteria set out in *Millbaven* (1967), 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328, applicable to off-duty conduct, had developed in order to establish contraventions of the Code of Conduct.

The Committee recast the *Millbaven* test in its proper context, namely the determination of whether off-duty conduct is properly of concern to the employer. The test is but one of the ways to assess the nexus between off-duty conduct and the employment relationship; the common law and arbitral jurisprudence do not recognize a right to initiate disciplinary proceedings in the absence of a sufficient nexus. *Millbaven* is not meant to be a test to determine whether a contravention has been established, or to assess the proper sanction; other principles of general application come into play at these levels.

The Committee also pointed out that where legislation sets out its own test to determine the existence of a nexus, that test will prevail. This is the case with section 39 of the *RCMP Regulations* which provides that it is a contravention of the Code of Conduct for a member to conduct himself or herself in a disgraceful manner that brings discredit on the Force.

b) *Discipline versus Performance*

In some of the cases reviewed by the Committee there have been concerns as to whether the disciplinary process was appropriate for dealing with what appeared to be primarily performance problems. The cumulative effect of those cases indicates a need to deal with this issue.

In the application of Part IV of the *RCMP Act* on discipline it is important to distinguish between matters of discipline and matters of performance. Disciplinary measures may be taken for a breach of the Code of Conduct contained at sections 37 to 58 of the *RCMP Regulations*. Some of these provisions are quite broad, and care will be necessary to ensure the disciplinary process is properly used. To use a fictitious example, it may be the "duty" of members to arrange for the direct deposit of their paycheques, yet one would hardly

argue that failure to make such arrangements should lead to the disciplinary default of "...knowingly neglect[ing] ...any duty the member is required to perform" (s. 47, *RCMP Regulations*). A distinction must be drawn between the duties of a member as a "peace officer member of the RCMP", and those of a member as an "employee" in a large organization.

In cases where a member acting in good faith performs unsatisfactorily, a closer look at the institutional environment may be in order, to determine whether training, supervision or experience might be enhanced. It is always easier to take the disciplinary approach because it assumes that the member is to blame for the problem; it takes an enlightened manager to put in the extra effort, review the institutional environment and make whatever modifications may be required.

c) *Appropriate Sanctions*

Disciplinary referrals have often raised questions regarding the appropriateness of the sanction imposed. In some cases the sanction seems to have been based more on the type of disciplinary process chosen than on the seriousness of the contravention. Proceeding by way of formal discipline would seem to lead to formal disciplinary measures in some cases where the contravention is minor. It sometimes appears that the sanction imposed is more closely aligned with original allegations than with the findings of the Force's adjudication board; in such cases, the member may win the battle but lose the war when the sanction imposed reflects the original allegations rather than the somewhat lesser findings.

Some disciplinary referrals have revealed the use of administrative measures, such as isolating members from their peers, as an adjunct to discipline. This seems to be more prevalent in situations where the Force can more closely control the activities of its members. Without addressing the propriety of such measures, it should be stressed that, if alternative measures are used, they should be taken into account when a sanction is finally imposed.

d) *Ordered Statements*

Prior to the proclamation, in June 1988, of the 1986 amendments to the *RCMP Act*, the *Act* did not deal specifically with ordered statements. However, a member could be charged under the old *Act* with the service offence of failing to obey a lawful command to answer a question. By way of administrative guidelines in relation to internal investigations, the member had no right to counsel while giving an ordered statement.

In one case the Committee's findings and recommendations reviewed the case law dealing with the right to counsel, and concluded that the implications (both in relation to possible sanctions and the member's career) of internal investigations, combined with the legal ambiguity inherent in determining the lawfulness of orders, warranted access to legal counsel prior to being ordered to make a statement.

Section 40 of the new *Act* provides that a member must, when required to do so, answer a question

asked by an internal investigator. The drafting of this section puts members in the same situation vis-à-vis an internal investigator as if they were called to testify in court. The section also provides that ordered statements can only be used against the member if they are false and given with the intent to mislead.

In one case the Force had taken two contradictory statements from a member. It was alleged that the first was false and the member was subject to discipline for deliberately having made a misleading statement. The only way this could be substantiated was by concluding that the second was true. There was no independent evidence to show which statement was correct. The Force based its argument on the truth of the second statement, even though the *Act* states that only false statements deliberately made may be used against the member making them. The Committee's recommendation to the Commissioner was to the effect that such a use of an ordered statement, not alleged to be false, was not permitted by section 40 of the *Act*.

In another case a distinction was made between an order to make a statement and an order to produce police notebooks. This led to a comparison of the old *RCMP Act* with the new one. The old *Act* had criminal connotations; the new one does not. Therefore, the criminal concept of self-incrimination is no longer relevant. In addition, police notebooks are not considered to be the same as a verbal statement. Consequently, the order did not amount to a violation of the right against self-incrimination.

e) *Process*

Some disciplinary proceedings have prompted comments from the Committee dealing with the process followed before internal adjudication boards.

Perhaps as a function of the application of the test in *Millbaven* which is a structured approach to the assessment of off-duty conduct, the Force has attempted to produce factual evidence of intangible concepts, such as morale within the Force and the Force's reaction to disgraceful conduct. This has led in some instances to a veritable parade of witnesses, none of whom were experts in the matter on which they were testifying. They could therefore only give evidence of their personal reaction, and from this adjudicators were expected to extrapolate the force-wide impact of conduct. This clearly was not conducive to either speediness or an informed decision, as both the Force and the member engaged in a numbers contest.

The Committee also commented that many issues on which "evidence" was being tendered were issues of law which could not be proved. In such cases it would be entirely proper for the parties to put forward witnesses to establish a factual foundation for the legal argument they would then make. Quality is better than quantity in matters of evidence.

Serious concerns were also voiced regarding the practice in certain divisions whereby criminal and internal investigations are conducted by the same member. Different rights and obligations attach to each type of

investigation, and there is a danger that members under internal investigation may not be satisfied that the information collected in the criminal process will not be used in the internal process.

f) *Wording of Allegations*

In more than one instance, allegations had to be amended, sometimes to correct numerous errors; this causes concern in light of the quality one would expect from the Force in such matters. There were many cases in which allegations were amended more than once to correct statements of fact. The Committee hopes the Force can bring the same degree of expertise to bear on the drafting of disciplinary allegations as it does regarding criminal charges.

OTHER CONCERNS

a) *Paragraph 36 (a) of the RCMP Regulations*

In the last Annual Report comments were made regarding the publication by the Force of a list of 17 items the Commissioner considered to fall within the ambit of paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations*.

During the year the Force published Bulletin AM-1706 which notified members that claims against members, made pursuant to the Claims Regulations, would no longer be considered referrable. The Force also announced, in the Federal Regulatory Plan 1991-92, its intention to propose an amendment to paragraph 36(a). In neither of these instances did the Committee receive advance notice, let alone an opportunity to express its views. These issues are of great interest to the Committee, with direct implications for its grievance mandate. That the Force could proceed unilaterally further underscores the concerns previously expressed by the Committee regarding the limitations on its jurisdiction.

Further to concerns expressed by the Committee, the Force has now agreed to involve the Committee in any further developments on these matters.

b) *Procedural Fairness*

The issue of procedural fairness arose in a number of grievances. As previously noted, in medical discharges, the regulations called upon an appropriate officer initially to determine that a member's ability to serve was impaired, to appoint a Medical Board, to argue the case for medical discharge before the Board, to receive the Board's recommendations and to make the final decision. The *Commissioner's Standing Orders (Appropriate Officer)* appointed the same appropriate officer for all the steps in the procedure. The Committee found the process to be flawed.

Procedural fairness was also an issue in cases where evidence was considered by the Grievance Advisory Board and the Level I adjudicator without having been provided to the grievor. In one case, the Level I adjudicator had collected evidence on his own. This contravened both the *Commissioner's Standing Orders (Grievances)* and the principles of

natural justice. The Commissioner's decision pointed out these flaws to Level I adjudicators.

c) *Commissioner's Decisions*

During the period under review, the Commissioner made his decision in a disciplinary matter in which the Committee had received additional submissions pursuant to its ***Rules of Practice and Procedure***. As noted in last year's Annual Report, the matter raised important legal issues which had not been fully addressed prior to review by the Committee.

The Force and the member chose not to attend the proceedings before the Committee; Committee counsel made submissions as to the state of the law and they were considered in the preparation of the recommendations.

The Commissioner took the position that the proceedings before the Committee had resulted in unfairness because the parties had not been present at the proceedings; he consequently set aside the Committee's recommendations, but ultimately adopted the same reasoning in his decision.

The Committee's role is to review the internal proceedings and processes of the Force and to provide the best possible recommendations to the Commissioner. The Committee maintains that the procedure which was followed was both fair and consistent with the provision of proper advice.

In another matter the Force had disciplined a recruit for falsely claiming that he had completed some physical exercises. The review revealed that the member had been suspended for six months and had been segregated in barracks reserved for recruits facing discipline. Moreover an official memorandum had directed other recruits and instructors not to associate with the recruit. The Adjudication Board "wrestled" with the question of whether to dismiss the recruit; instead, it imposed a forfeiture of 10 days' pay and a reprimand.

The accumulation of the above factors is difficult to understand in such a minor case, particularly the treatment afforded the recruit at the Training Academy. The Committee recommended that the sanction be reduced to the reprimand alone; the Commissioner disagreed and supported the assessment of the conduct as being very serious for a recruit. In light of the submissions of the parties, however, he reduced the sanction to a forfeiture of three days' pay and a reprimand, as had been sought before the Board.

IV LOOKING BACK

DELAYS

Delays have long been of concern to those involved in the RCMP's discipline and grievance systems; this is understandable. It is trite law that justice delayed is justice denied, and while the ramifications of internal disciplinary proceedings are less severe than criminal charges, and grievances less so, it does not alter the fact that both can be stressful for individuals and debilitating for an organization.

Complete and accurate statistics are not available to the Committee as it only has information about the files it receives from the RCMP. What it does receive, though, has caused it to express concern on a number of occasions about the amount of time it takes to process both discipline and grievance cases. There have been improvements at certain stages of the process; however the overall time frames are still unacceptably long. The Committee recognizes that speed is not the only goal; other considerations, such as paying attention to the rights and interests of the members, are also important. However, the Committee is firmly convinced that, at almost all levels, there is a failure to treat discipline cases and, especially, grievances in a timely fashion.

Based on the information available to the Committee, the overall average time between an incident and its ultimate resolution is slightly less than two years in the case of both discipline and grievance matters. It is clear to the Committee that this is greatly in excess of what Parliament intended when it adopted amendments to the *RCMP Act*, and is not acceptable in a modern, efficient labour relations environment.

Responsibility for minimizing delays cannot be ascribed to any single group. All participants in the grievance and discipline processes must share the responsibility: members, Grievance Advisory Boards, Adjudication Boards, Level I decision makers, the Committee, the Commissioner and the various offices responsible for co-ordinating the paper flow. Once a file arrives at the Committee, it is generally reviewed and recommendations issued within approximately 90 days, although the Committee believes it should be able to review the majority of cases within 60 days, and considers this to be its target. Unfortunately, when a hearing is necessary this can be considerably longer, given the need to co-ordinate various timetables, subpoena witnesses, etc.

As noted in Part III, members of the RCMP must remember that they have 30 days after they become aware, or should reasonably have become aware, of an act, decision or omission which affects them, in which to file a grievance. It appears that a tendency to ignore the specific provisions of the *RCMP Act* to this effect has developed within the Force. Members have the responsibility to meet the deadlines imposed by the *Act* and Level I adjudicators have the responsibility to enforce these deadlines. The other side of the coin, however, is that the

Force must improve its ability to process grievances and discipline cases more quickly, since holding the membership to strict deadlines while the Force is not held to any would be unfair.

It should be noted that the *RCMP Act* is not without a degree of flexibility. While the deadlines prescribed in it are clear and unequivocal, there is a mechanism by which the Commissioner may extend deadlines. It is the Committee's view, though, that extensions to the statutory deadlines should be the exception and not the rule. A request for an extension should set out a valid reason why it is or was impossible to meet the deadline, and should seek an extension for a limited period of time which should not normally exceed the original delay. A request for the extension of a deadline should not be arbitrarily denied, nor should it be automatically granted. The Commissioner or his delegate should review the circumstances of the matter and determine whether an extension is justified under those circumstances. The right to grieve or to appeal, which is granted by Parliament, should not be denied because of something beyond a member's control, nor should it be extended beyond Parliament's grant for frivolous reasons.

Both members and the Force must remember the purpose of deadlines: they are not arbitrary dates designed to trap or obstruct the unwary. They serve to delineate rights and place limits on authority. Part of their function in a human-resource management context is to permit the identification and resolution of problems in an efficient and effective manner, thereby allowing an organization and its employees to concentrate on fulfilling their primary activity without distraction.

The foregoing is not to say that the Committee's previous comments have fallen on deaf ears. There has been a noticeable improvement in the time being taken to process files within the RCMP.

Grievances are being processed more quickly at Level I and less time is required to refer them to the Committee. Formal discipline matters are also being handled more quickly. These improvements would not have been possible without the personal attention of the Commissioner, the Deputy Commissioner (Administration) and the Director of Personnel, nor would they have been possible without sustained effort on the part of the Professional Standards Directorate, the Internal Affairs Branch and the Staff Relations Branch, as well as field staff. The Committee is pleased to note these improvements.

All individuals and management should pay closer attention to their responsibilities under the *RCMP Act*. In the future, the Committee will be looking closely at adherence to statutory deadlines, and failure to adhere to them will result in recommendations that the grievance or the appeal in question be denied. Both members and management must remember that justice delayed is justice denied, and that it is in the interests of neither party to allow matters to fester indefinitely. In labour relations matters, there is a societal and an organizational interest in resolving differences

in an effective and efficient manner, and then moving on to new challenges.

MEETINGS WITH RCMP

The case review function of the Committee has been greatly facilitated by the excellent working relationship between the Grievances and Appeals Directorate and its counterparts in the RCMP.

Informal meetings are held with representatives of the Staff Relations Branch, Professional Standards Directorate and Internal Affairs Branch and the Division Staff Relations Representatives. These are supplemented by frequent telephone conversations with both Force management and membership. The goal is to ensure an effective and efficient resolution of procedural and administrative issues as they arise, in order to allow all parties to concentrate on the substantive issues of real concern. Procedural problems are not allowed to detract from the work at hand; emerging concerns are addressed before they become ingrained.

This relationship has contributed to the formulation of practical recommendations to the Force.

V LOOKING AHEAD

EFFECTIVENESS REVIEW

In its last annual report, the Committee indicated that it would begin a process of consultation to enable it to conduct a review of its effectiveness. It was originally contemplated that this process would consist primarily of discussions with representatives of various government agencies, both federal and provincial, and with representatives of management and the membership of the RCMP. During the planning stages it became apparent that the Committee's review would be more effective if it were based on something more than the Committee's own perceptions of its status and user satisfaction.

As a result, an analysis of user satisfaction was undertaken. This involved the identification of distinct user groups, the identification of individuals within these user groups whose views could be sought, the identification of the manner in which their satisfaction could be tested and, above all, the establishment of a mechanism that would ensure the confidentiality of any individual consulted.

The results of this preliminary review have been encouraging. The Committee tested users' perceptions regarding three elements: the Committee's overall mandate, its case review function and its research function. Overall, results were positive. It is fair to say that the vast majority of users consulted viewed the Committee and its activities in a favourable or very favourable light. This is not to say, though, that the process has not highlighted some areas which require attention:

- there is a substantial feeling that the Committee's role is not well understood by the majority of the members of the RCMP;
- there is a perception that the Committee sometimes takes too long to review cases;
- there is a strong feeling in some quarters that the Committee should be receiving grievances which it does not currently receive;
- there is a view that the roles of the Committee and the Public Complaints Commission are not sufficiently distinguished.

While the views expressed frequently reflect the backgrounds of the individuals consulted, they also point to the need for the Committee to continue its efforts to communicate its role and function within the RCMP and within the police community in general. There is also obviously a need to address institutional questions such as the formal mandate of the Committee, the type of grievances which should be referred to the Committee, the relationship between the Committee, the RCMP and the Public Complaints Commission and similar matters.

Now that the Committee is in possession of these views, it can undertake its more detailed consultations in a more focused and effective manner. It is the Committee's intention to make specific comments, where they may be required, in its next annual report.

VI ANNEXES

A. List of items which the Commissioner has included within the scope of paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations*

B. Seminar on Police Human Resource Management

List of items which the Commissioner has included within the scope of paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations*

1. Classification of Civilian Member positions where the Public Service Classification Standards are utilized.
2. Language profile of positions advertised in Job Opportunity Bulletins.
3. R.C.M.P. Travel Directives.
4. Civilian Member Dental Plan.
5. Foreign Services Directive.
6. Provision of Counsel and the Payment of legal fees and disbursements.
7. Smoking in the Work Place.
8. Living Accommodations Charges Directives.
9. Conflict of Interest.
10. Secondary Employment for Civilian Members.
11. Harassment in the Work Place.
12. Occupational Health and Safety.
13. Parking Charges.
14. Charter of Rights and Freedoms i.e. discrimination on the basis of age, religion, sex, retirement age, etc.
15. Access to Information based on the collection, use and release of information, i.e. personal information is released and member is penalized based on the information released.
16. Incentive Awards Program.
- *17. Claims against members by the Force in connection with the loss or damage to property owned, leased, or in the care and control of the Force.

* removed from list by Bulletin AM-1706

Seminar on Police Human Resource Management

Wednesday 20 February 1991

Opening of the Seminar

Welcome and Presentation of the Program

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C. LL.D.
Chairman, RCMP External Review Committee

Opening Remarks

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada

Mr. Cadieux was first elected to the House of Commons in 1984. He was Minister of Labour from 1986 until 1989, then Minister of Indian Affairs and Northern Development until his appointment as Solicitor General in February 1990. Mr. Cadieux serves on the Cabinet Committees on Justice and Legal Affairs, Human Resources, Income Support and Health, Security and Intelligence and the Treasury Board. He is a graduate of the Université de Montréal and McGill University and is a member of the Barreau du Québec.

Labour Relations, Performance vs. Discipline

Professor George W. Adams
University of Ottawa, Faculty of Law

George Adams is a Professor of Common Law at the University of Ottawa. Mr. Adams has an extensive background in private practice in employment and labour law. From 1979 to 1984 he was the Chairman of the Ontario Labour Relations Board. In addition, he spent many years as an adjudicator on both the Public Service Staff Relations Board and the Ontario Police Arbitration Commission. Mr. Adams will be sharing some of his views on performance and misbehaviour in labour relations.

Panel Discussion

The following three senior police officers will discuss the practical implications of the presentation on labour relations.

Deputy Chief Peter Scott, Metropolitan Toronto Police Force

A/Commissioner Ralph Culligan, Commanding Officer "O" Division, RCMP

Chief Inspector Serge Barbeau, Community Relations,

Quebec Provincial Police

Off-Duty Conduct — When can the police employer react?

Professor Philip Stenning
University of Toronto, Centre of Criminology

Dr. Philip Stenning is an Associate Professor at the University of Toronto's Centre of Criminology. He teaches undergraduate and graduate courses on the prosecution process, police and policing, legal issues in criminology, the administration of justice, and criminal law and procedure. He also lectures occasionally at the Canadian Police College. Dr. Stenning has just completed research for the Committee on the subject of off-duty conduct. His work will form the basis of a Committee Discussion Paper.

Panel Discussion

The following three senior police officers will discuss the practical implications of the presentation on off-duty conduct.

D/Commissioner Ronald Piers, Ontario Provincial Police

A/Commissioner Gerry Leahy, Director of Personnel, RCMP

Deputy Chief Ray Renaud, Gloucester Police Force

Principles of Sanctioning

Professor Gerry Ferguson
University of Victoria, Faculty of Law

Gerry Ferguson is a Professor in the Faculty of Law at the University of Victoria. He has been a consultant on criminal law and sentencing issues with the Law Reform Commission of Canada and the Department of Justice. Mr. Ferguson has recently completed research for the Committee on principles of sanctioning. His work will form the basis of a Committee Discussion Paper.

Panel Discussion

The following three senior police officers will discuss the practical implications of the presentation on the principles of sanctioning.

Chief Edward J. Coady, Royal Newfoundland Constabulary

Deputy Chief Robert Claney, Edmonton Police Service

A/Commissioner (retd., RCMP) G. McCully, RCMP Board of Inquiry

Review of the day

Prof. George W. Adams
Faculty of Law, University of Ottawa

The Committee has asked Professor Adams to act as Rapporteur for the day. He will provide an overview of the day's discussions in the broader labour relations context.

Commentary

Commissioner Norman D. Inkster
Royal Canadian Mounted Police

Closing Remarks

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C. LL.D.

Participating Agencies

Police Forces

Calgary Police Service
Durham Regional Police Services
Edmonton Police Service
Fredericton Police Force
Gatineau Metro Police
Gloucester Police Force
Halton Regional Police Service
Hamilton-Wentworth Regional Police Service
Hull City Police
Metropolitan Toronto Police Force
Nepean Police Service
Niagara Regional Police Force
Ontario Provincial Police
Ottawa Police
Peel Regional Police
Quebec Police Force
Royal Canadian Mounted Police
Royal Newfoundland Constabulary
Windsor Police Service
York Regional Police

Associations

Alberta Federation of Police Associations
British Columbia Federation of Police Officers
Canadian Association of Chiefs of Police
Canadian Police Association
Metro Toronto Police Association
National Executive, RCMP Division Staff Relations Representatives
Police Association of Ontario

Others

Canada Ports Corporation
RCMP Public Complaints Commission
Solicitor General of Canada

RAPPORT ANNUEL

1990-1991

COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN

DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

5

Canada

Les mécanismes d'examen externe ont pour but de donner des conseils impartiaux et de proposer des lignes de conduite, relativement à l'administration interne de la police et à l'interaction de la police avec le public.

Joseph S. Stanford, c.r.
Sous-solliciteur général du Canada

Les gestionnaires de corps policiers ont le devoir de s'adapter aux nouveaux besoins de la société et de veiller à ce que leurs membres soient bien formés et incités à entretenir des rapports harmonieux avec la population.

Joseph S. Stanford, c.r.
Sous-solliciteur général du Canada

Les cadres policiers veulent que leur organisation adopte un rôle plus actif en vue de donner suite aux changements sociaux qui se produisent actuellement.

Norman D. Inkster
Commissaire, GRC

Les policiers commencent à se percevoir comme des agents du changement plutôt que des protecteurs du statu quo.

Norman D. Inkster
Commissaire, GRC

Le dialogue entre des gens ayant divers points de vue est toujours positif.

Questionnaire d'évaluation du séminaire

Le partenariat avec la collectivité constitue l'un des principes de la police socipréventive, ce concept que les corps policiers occidentaux adoptent en ce moment.

Norman D. Inkster
Commissaire, GRC

En favorisant la discussion entre praticiens et théoriciens, le Comité comble manifestement un vide en ce qui concerne les questions touchant la gestion des services de police.

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député
Solliciteur général du Canada

Nous avons tous à coeur d'améliorer l'efficacité des corps policiers, que ce soit à l'échelle nationale, provinciale ou municipale. Nous exigeons beaucoup de nos corps policiers, particulièrement en période de crise, et nous avons le devoir de les aider à jouer leur rôle le mieux possible, dans l'intérêt de l'ensemble de la société.

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député
Solliciteur général du Canada

L'évolution de la philosophie de gestion vers un recours accru aux récompenses est une tendance importante de l'avenir. Il s'agit là sans aucun doute de la voie suivie par les entreprises les plus prospères.

Rapporteur du séminaire

Le moment est venu, pour la police du Canada, d'être fière de son image sur le plan international et de songer à adopter, au chapitre des ressources humaines et de la discipline, les méthodes appliquées dans des entreprises privées qui projettent une image équivalente.

Rapporteur du séminaire

OBSERVATIONS ÉMANANT DU SÉMINAIRE DU COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN DE LA GRC

RAPPORT ANNUEL

1990-1991

COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN

DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

5

Canada

Un sommaire de ce rapport est disponible

Cinquième rapport annuel 1990-1991
Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada
C.P. 1159, Succursale «B»
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Numéro de catalogue JS74-1/1991
ISBN 0-662-58406-6

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

CANADA

Chairman

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président

Le 14 juin 1991

L'honorable Doug Lewis, C.P.,c.r., député
Solliciteur général du Canada
340 ouest, avenue Laurier
Immeuble Sir Wilfrid Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le ministre,

Conformément à l'article 30 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, je vous remets le rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour l'année financière 1990-1991, afin que vous le déposiez devant le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable René J. Marin

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

MEMBRES DU COMITÉ

Président

L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD

Vice-présidente

F. Jennifer Lynch, c.r.

Membres

Joanne McLeod, CM, c.r.
William Millar
Mary Saunders, c.r.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I

Introduction

Sphère de compétence 1

Relations avec la Gendarmerie 1

Cabinets du ministre et du sous-ministre 2

PARTIE II

L'année en rétrospective

Cas 3

Programme de recherche 3

a) Documents de recherche et de consultation 4

i) Le traitement ultérieur des plaintes — Document de recherche 4

ii) Le traitement ultérieur des plaintes — Compte rendu de la consultation 5

iii) Programmes d'aide aux employés — Document de recherche 5

iv) Programmes d'aide aux employés — Compte rendu de la consultation 6

v) Renvoi pour raisons disciplinaires — Document de recherche 7

vi) Sujets de documents à paraître 7

b) Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières 9

c) Communications 10

d) Discours, visites et conférences 10

Administration 11

a) Élargissement de la sphère de compétence 11

b) Pouvoir de conclure des marchés 12

c) Règles de pratique et de procédure 12

d) Charge de travail et ressources 12

PARTIE III

Questions en Discussion et Préoccupations

Questions générales 13
Fardeau de la preuve 13
Griefs 14
a) Exigences linguistiques 14
b) Prise de décisions en connaissance de cause 14
c) Respect des délais 15
d) Intérêt du requérant 15
e) Caractère théorique du litige 16
f) Politiques de la Gendarmerie et politiques applicables à la fonction publique 16
g) Renvoi pour raisons médicales 17
Discipline 17
a) Le test *Millhaven* 17
b) Discipline ou rendement 18
c) Caractère approprié des peines 18
d) Déclarations obligatoires 19
e) Procédure 20
f) Libellé des allégations 21
Autres sujets de préoccupation 21
a) Alinéa 36(a) du *Règlement de la GRC* 21
b) Équité dans la procédure 21
c) Décisions du commissaire 22

PARTIE IV

Bilan

Retards 23
Réunions avec la GRC 25

PARTIE V

Perspectives d'avenir

Évaluation d'efficacité 27

PARTIE VI

Annexes

A. Liste des sujets que le commissaire a inclus dans le champ d'application de l'alinéa 36 a) du *Règlement de la GRC* 31

B. Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières 33

I INTRODUCTION

SPHÈRE DE COMPÉTENCE

En vertu des dispositions de la *Loi sur la GRC* (1986), ci-après appelée la *Loi*, le commissaire renvoie au Comité toutes les affaires ayant entraîné l'imposition de mesures disciplinaires graves, le renvoi ou la rétrogradation, à moins que le membre intéressé ne demande le contraire. Dans le cas des griefs, les dispositions législatives sont moins claires; l'article 36 du *Règlement de la GRC* prévoit que les catégories suivantes de griefs doivent être renvoyées au Comité :

a) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, des politiques gouvernementales visant les ministères qui ont été étendues aux membres;

b) les griefs relatifs à la cessation, en application du paragraphe 22(3) de la *Loi*, de la solde et des allocations des membres;

c) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive sur les postes isolés*;

d) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive de la Gendarmerie sur la réinstallation*;

e) les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour les motifs visés aux alinéas 19a), f) ou i).

Comme en faisait état le dernier rapport annuel, le commissaire a reconnu que la GRC devait élargir son interprétation de l'alinéa a) et il a avisé le Comité que dorénavant les griefs touchant 17 sujets seraient inclus dans le champ d'application de cette disposition. Depuis, il semble que les griefs relatifs aux réclamations des membres aient été rayés de la liste. Une copie de la liste figure à l'annexe A.

Différentes options s'offrent au président du Comité après l'examen d'un dossier:

a) être d'accord avec la décision de la Gendarmerie et, dans ce cas, en informer les parties ainsi que le commissaire de la GRC;

b) ne pas être d'accord avec la décision de la Gendarmerie, et alors transmettre aux parties et au commissaire ses conclusions et recommandations;

c) ordonner la tenue d'une audience pour examiner l'affaire à fond. Après l'audience, le Comité transmet aux parties et au commissaire ses conclusions et recommandations.

Dans la pratique, même s'il est d'accord avec la décision de la Gendarmerie, le président transmet aux parties et au commissaire l'exposé détaillé de ses conclusions et recommandations.

RELATIONS AVEC LA GENDARMERIE

La haute direction de la Gendarmerie a continué, tout au long de l'année, à

entretenir avec le Comité des rapports empreints d'ouverture et de collaboration, et à régler certaines questions de façon informelle quand c'était possible.

Cette coopération s'est traduite par des réunions et des échanges constants entre, d'une part, le président, et d'autre part, le commissaire et le sous-commissaire à l'Administration, qui ont tous deux participé au séminaire organisé par le Comité. De plus, le président a été invité au cours de l'année écoulée à prendre la parole devant les commandants divisionnaires de la Gendarmerie pour discuter avec eux de sujets qui intéressent le Comité et revêtent de l'importance à ses yeux.

Par ailleurs, des réunions sans caractère officiel ont régulièrement eu lieu entre le personnel du Comité et celui de la Direction des normes professionnelles, de la Sous-direction des affaires internes, de la Section des examens externes et des appels et de la Sous-direction des relations fonctionnelles. Ces discussions ont permis au personnel du Comité et à celui de la GRC de faire connaître, à intervalles réguliers au cours de l'année, les questions à discuter et à régler.

Comme par le passé, le personnel du Comité a été secondé par les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, et notamment par leur exécutif national. Le personnel du Comité s'entretient régulièrement avec ces membres, qui se montrent toujours empressés de l'aider et de le renseigner, en lui expliquant comment les membres de la GRC perçoivent leur travail.

Le Comité remercie également la Gendarmerie de l'avoir aidé à distribuer son prospectus à tous les membres de la GRC. Cette communication est importante pour que les membres de la Gendarmerie soient toujours bien renseignés sur l'activité du Comité et les questions qui l'intéressent.

CABINETS DU MINISTRE ET DU SOUS-MINISTRE

Dans l'exercice de ses fonctions, le président doit parfois consulter le Solliciteur général et ses cadres supérieurs. Certaines questions, qui exigeaient l'attention personnelle du Solliciteur général, ont été portées à sa connaissance et réglées très rapidement. Le Comité tient à remercier le Solliciteur général de l'attention et de l'intérêt qu'il a portés aux travaux du Comité.

Le Sous-solliciteur général et son personnel nous ont, eux aussi, apporté leur entière collaboration. Le Sous-solliciteur général s'est mis à la disposition du Comité, lui offrant des propositions et des conseils fort utiles. Il a aussi offert au Comité l'aide du Secrétariat, dont l'expérience est un atout précieux. Le Comité tient à remercier le Sous-solliciteur général et son personnel de leur collaboration au cours de la dernière année.

Le Solliciteur général et le Sous-solliciteur général ont tous deux assisté au séminaire sur la gestion des ressources humaines policières, organisé par le Comité, et ils ont pris la parole devant les participants. Le Comité tient à leur exprimer sa reconnaissance pour leur appui à son égard et à l'égard du séminaire.

II L'ANNÉE EN RÉTROSPECTIVE

CAS

Le commissaire ayant décidé, en décembre 1989, de renvoyer les griefs portant sur 17 autres sujets au Comité (voir le rapport annuel de 1989-1990), celui-ci avait en main 17 dossiers au début de l'année financière 1990-1991. Au cours de l'année, 30 autres dossiers ont été renvoyés au Comité. À la fin de l'année, cinq dossiers restaient à régler. Ces chiffres révèlent une augmentation de près de 75 % de la charge de travail du Comité.

Les cas étudiés par le Comité avaient trait à la politique de la GRC sur les voyages, à sa directive sur la réinstallation, à sa politique sur l'usage du tabac au travail, à sa politique sur les langues officielles, à la méthode utilisée pour renvoyer des membres pour des raisons médicales et à l'inconduite de membres pendant ou après les heures de travail. On trouvera dans la partie III un exposé plus détaillé de certaines des lacunes relevées.

En vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi sur la GRC*, le président examine tous les griefs renvoyés au Comité pour déterminer si la décision de la GRC était justifiée. S'il n'est pas d'accord avec la décision de la Gendarmerie, il peut ordonner la tenue d'une audience pour enquêter plus à fond sur l'affaire (alinéa 34(3)b)). Au cours de l'année visée, le président a décidé d'ordonner la tenue d'une audience à l'égard de 10 griefs. Un de ces griefs avait trait à la directive de la Gendarmerie sur la réinstallation, et les autres portaient sur sa politique en matière de langues officielles. À la fin de l'année, le grief relatif à la directive sur la réinstallation et quatre des neuf griefs sur la politique des langues officielles avaient été entendus, et les recommandations avaient été transmises au commissaire.

PROGRAMME DE RECHERCHE

Le programme de recherche est toujours un aspect important du travail du Comité.

Comme par les années précédentes, l'élément essentiel du programme de recherche du Comité a été la publication d'une série de documents de recherche et de comptes rendus de la consultation sur des sujets ayant trait à son mandat et intéressant les milieux policiers. Dans un premier temps, le Comité publie un document de recherche qui s'inspire du travail d'un consultant sur un sujet donné. Il envoie ensuite ce document à 165 particuliers et organismes du Canada et de l'étranger, afin de recueillir leur avis sur le contenu du document. Parmi les destinataires des documents de recherche figurent des corps policiers, des ministères, des entreprises privées et des particuliers qui s'intéressent à la gestion des ressources humaines ou qui sont spécialisés dans ce domaine. Cette façon de procéder permet de recueillir une

grande diversité de réponses et d'idées. La consultation vise essentiellement à recueillir des commentaires sur le fond et la forme du document de recherche, à vérifier l'exactitude des données qu'il contient et à découvrir des formules ou des options auxquelles on n'avait pas encore songé, de manière à faire le tour de la question. Les commentaires recueillis sont publiés dans un compte rendu de la consultation.

Pour garantir l'efficacité de cet aspect du travail du Comité, la Division de la recherche reste en liaison constante avec la GRC, d'autres corps policiers, des commissions de police et des universitaires.

Dans le cadre de son programme de recherche, le Comité publie également un prospectus annuel d'information, envoie un communiqué mensuel aux commandants divisionnaires de la GRC et aux représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, en plus d'organiser chaque année un séminaire sur la gestion des ressources humaines policières. Le but premier de cet événement est de permettre aux participants de discuter et d'étudier des questions soulevées par des cas renvoyés au Comité. En plus de préparer les membres du Comité à l'examen des cas dont ils seront saisis, le séminaire est un lieu d'échanges fructueux entre les participants.

a) *Documents de recherche et de consultation*

i) Le traitement ultérieur des plaintes — Document de recherche

Le quatrième document de recherche publié par le Comité s'intitule *Le traitement ultérieur des plaintes — L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police*. L'auteur examine l'imposition de sanctions disciplinaires aux membres de corps policiers à la suite de plaintes émanant du public. D'après lui, l'administration policière réagit depuis toujours aux fautes commises par des policiers en trouvant le ou les coupables et en leur imposant des sanctions. Or, cette approche empêche les administrateurs de services de police d'opérer un changement fondamental en instituant un système de gestion à vocation véritablement corrective, axé sur une réforme structurelle. De plus, l'auteur affirme que la tendance à assimiler l'administration policière à la simple application de mesures disciplinaires se trouve renforcée quand l'événement qui déclenche la réaction du gestionnaire est une plainte, étant donné que, selon le modèle classique, le traitement des plaintes se fait par la filière disciplinaire.

L'auteur fait remarquer que le système classique d'enquête sur les plaintes a été critiqué parce qu'il ne favorise pas un examen objectif des plaintes ni une réaction impartiale, et parce qu'il ne tient pas suffisamment compte des intérêts et des motifs des plaignants. Ces critiques ont suscité un débat sur la nécessité de faire intervenir un élément externe indépendant dans le traitement des plaintes du public. L'auteur présente les différentes options qui existent et

décrit le mécanisme de traitement des plaintes établi pour la GRC.

ii) Le traitement ultérieur des plaintes — Compte rendu de la consultation

Quand le Comité a diffusé le document de recherche *Le traitement ultérieur des plaintes — L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police* pour recueillir des commentaires, il a constaté, d'après le nombre de réponses reçues et le sérieux de la plupart d'entre elles, que le document avait suscité beaucoup d'intérêt dans les milieux policiers canadiens. En outre, des réactions comme les suivantes laissent croire que les principaux arguments mis de l'avant par l'auteur sont des éléments cruciaux de ce débat:

> C'est de loin le document le plus équilibré et le plus objectif que j'aie lu sur les plaintes contre la police, et la franchise avec laquelle on aborde des questions délicates est rafraîchissante.

> Le document sur le traitement ultérieur des plaintes soulève plusieurs questions majeures qui ne sautent peut-être pas aux yeux des gestionnaires de la police, mais qui sont des facteurs essentiels de l'application des mesures disciplinaires.

> Je suis persuadé qu'un document de recherche de ce genre aidera à trouver des moyens d'aborder les questions disciplinaires qui puissent satisfaire le public et les services de police.

Dans l'ensemble, les répondants étaient d'accord avec l'auteur pour dire que les gestionnaires de la police avaient privilégié par le passé une approche disciplinaire punitive, mais ils estimaient généralement que les corps policiers optent à présent de plus en plus pour une approche corrective ou réformatrice. Certains répondants étaient réticents à délaisser entièrement l'approche disciplinaire punitive, y voyant un moyen de réagir aux fautes graves.

Il est ressorti de cette consultation que les répondants ont accepté l'existence des systèmes de traitement des plaintes du public et qu'ils en reconnaissent la nécessité. Les personnes consultées estiment que l'organisation dont elles relèvent s'adapte aux nouvelles réalités et aux nouvelles philosophies de gestion. Il reste cependant à savoir dans quelle mesure l'existence d'une plainte portée par un citoyen se répercute sur les mesures disciplinaires prises à l'endroit d'un membre d'un corps policier. Comme le signale l'auteur du document de recherche, peu importe le système de plaintes du public qui s'applique à un corps policier, la crédibilité de ce système dépend d'un subtil équilibre entre des intérêts divergents.

iii) Programmes d'aide aux employés — Document de recherche

Le cinquième document de recherche publié par le Comité s'intitule *Programmes d'aide aux employés — Philosophie, théorie et pratique*. Il s'agit d'une version abrégée d'un rapport détaillé commandé par le Comité. Ce rapport traite de l'élaboration de programmes d'aide aux employés et comprend une analyse

détaillée des modèles dont peuvent s'inspirer les organisations désireuses d'instituer un tel programme.

Le document de recherche trace l'historique des programmes d'aide aux employés, en donne la définition, décrit les divers modèles mis au point et donne des renseignements utiles à ceux qui songent à instaurer un tel programme. En outre, il explique bon nombre de facteurs particuliers dont il faut tenir compte pour établir un programme d'aide aux employés au sein d'un corps policier, et propose certains moyens réalistes auxquels les services de police peuvent recourir pour aider leurs agents en difficulté.

L'objet de ce document de recherche n'est pas de recommander une formule en particulier, mais plutôt de décrire l'éventail des options qui existent, en soulignant que l'organisation doit choisir la ou les formules qui conviennent le mieux à ses besoins. Il est souvent nécessaire d'adapter les modèles de base pour s'assurer que le programme offre les services dont l'organisation a besoin.

L'auteur du document conclut que les programmes d'aide aux employés ont un double rôle : la correction et la prévention. Mais alors que l'aspect correction est assez bien développé, l'aspect prévention l'est beaucoup moins. Comme la plupart des organisations disposent de ressources limitées, il faut que ces programmes produisent des résultats tangibles et qu'ils soient rentables pour que leur avenir soit assuré. Cependant, si on reconnaît dans l'ensemble qu'il est impossible de mesurer avec précision tous les résultats des interventions faites dans le cadre de programmes d'aide aux employés, on admet généralement que les avantages de ces programmes dépassent leurs coûts, quand ils sont bien appliqués et bien gérés.

iv) Programmes d'aide aux employés — Compte rendu de la consultation

Ce document de recherche a suscité une multitude de réponses. La plupart des répondants ont fait des observations judicieuses, et plusieurs d'entre eux ont demandé un exemplaire du rapport intégral que le document de recherche résumait.

Dans l'ensemble, les personnes consultées reconnaissent la valeur des programmes d'aide aux employés. S'il reste encore de nombreux problèmes et questions à régler, les répondants conviennent généralement que les avantages de ces programmes l'emportent sur les difficultés et les obstacles. Il est évident, à la lecture des réponses, que la mise en oeuvre et la gestion d'un programme d'aide aux employés comportent un apprentissage constant. Il faut évaluer et rajuster sans cesse le programme pour veiller à ce qu'il reste efficace et à ce qu'il conserve la faveur des gestionnaires et des syndicats.

Les extraits suivants donnent le ton des commentaires reçus dans le cadre de cette consultation:

> J'ai trouvé que le rapport du Comité était très professionnel et fort bien écrit. Il représente, de façon positive et instructive, le concept des PAE en général ainsi que celui des PAE destinés à la collectivité policière.

Un regard rapide sur ce document permet de réaliser l'immense travail qui a été accompli par votre Comité, et je vous en félicite.

... le cinquième document de recherche de votre Comité est excellent et peut servir de guide à tout organisme qui envisage de mettre en oeuvre un programme de ce genre.

v) Renvoi pour raisons disciplinaires — Document de recherche

Le sixième document de recherche publié par le Comité, intitulé *Renvoi pour raisons disciplinaires — Une optique policière*, décrit les caractéristiques et les pratiques du renvoi pour des raisons disciplinaires et non disciplinaires, dans les corps policiers canadiens et dans certaines entreprises privées. Les questions pertinentes de relations de travail y sont commentées, et on y décrit également un éventail d'options et de modèles dont les corps policiers pourraient s'inspirer, dans l'avenir, pour définir leurs politiques de renvoi.

Le document en arrive à la conclusion que les gestionnaires doivent prendre en considération la valeur de l'employé au moment de planifier l'avenir. Autrement dit, il faut maintenir un équilibre entre les intérêts du policier, de la direction et du public, particulièrement quand la confiance de celui-ci est en cause. Le réalisme force à tenir compte de tous ces intérêts, dans une certaine mesure, pour pouvoir apporter une solution valable aux problèmes qui se posent à la police en matière de discipline, notamment dans le cas de renvois disciplinaires.

Une consultation à laquelle prendraient part les gestionnaires de la police, les policiers et le public contribuerait beaucoup à résoudre le problème des intérêts divergents, mais la solution la plus prometteuse réside sans doute dans un changement fondamental de la façon dont les corps policiers perçoivent la discipline. Ce changement entraînerait l'application de méthodes de gestion innovatrices favorisant une approche plus souple.

La consultation sur ce document prendra fin au début de l'année financière 1991-1992.

vi) Sujets de documents à paraître

Des recherches sur les principes à respecter dans l'imposition de sanctions et sur la conduite des policiers en dehors des heures de service ont récemment été terminées. Des documents traitant de ces sujets seront publiés au début de l'année financière 1991-1992.

- **L'imposition de sanctions : principes généraux**

Ce document de recherche analysera les principes généraux à appliquer au moment d'imposer des sanctions disciplinaires à des agents de police ayant commis des écarts de conduite. Le rapport présentera un survol des pratiques de différents corps policiers du Canada dans ce domaine, dans le but de cerner les facteurs pris en considération et les critères qui ont cours, et décrira également l'importance accordée aux circonstances atténuantes ou aggravantes.

Les principes à respecter pour l'imposition de sanctions sont considérés comme un sujet très important, qui a été choisi en raison de la grande disparité des sanctions imposées à l'heure actuelle. La parution d'un document de recherche sur le sujet ne fera sans doute pas disparaître toute disparité, mais nous espérons néanmoins que l'analyse de la question favorisera une certaine uniformité, qui permettra peut-être, un jour, de ramener dans des limites raisonnables l'écart entre les peines imposées à des agents de police pour divers types d'écarts de conduite.

- **Conduite en dehors des heures de service**

Le document sur la conduite des policiers en dehors des heures de service analysera les grands principes qui déterminent dans quelle mesure les corps policiers peuvent réglementer la conduite de leurs agents en dehors des heures de service et imposer des sanctions à ceux qui enfreignent les règlements édictés. Il examinera les grands secteurs de conduite que l'on a tenté de réglementer et de sanctionner, ainsi que les changements qui se produisent depuis quelques années et les courants que l'on peut discerner. Le document comparera, en outre, d'une façon générale, la situation des agents de police avec celle d'autres employés des secteurs public ou privé; il décrira ensuite les réformes proposées dans ce domaine ainsi que les raisons pour lesquelles elles s'imposent.

Deux autres documents de recherche sont en préparation et paraîtront au cours de l'année. L'un d'eux traitera des événements spéciaux, et l'autre, de l'évolution et des perspectives d'avenir de l'administration policière.

- **Événements spéciaux**

Le document sur les événements spéciaux traitera surtout des événements qui entraînent la réaffectation temporaire d'un grand nombre d'agents de police, et de la nécessité d'une politique d'ensemble s'appliquant à ces réaffectations temporaires à grande échelle.

- **Évolution de l'administration policière et perspectives d'avenir**

Ce document analysera l'évolution des modèles et des idées qui guident les administrateurs de la police. On attachera une attention particulière à la mesure dans laquelle les administrateurs de corps policiers recourent aux sanctions disciplinaires et en font leur principal outil de gestion. Enfin, on présentera un aperçu des possibilités qui s'offrent aux administrateurs de services policiers et qui les aideront à relever les défis des années 90.

- **Plan de 1991-1992**

Le Comité met actuellement la dernière main à ses plans de recherche pour 1991-1992. Il a retenu les projets suivants :

- les conflits d'intérêts;
- l'emploi secondaire;
- la santé et la sécurité au travail.

- **L'apport au programme**

Le Comité remercie tous ceux et celles qui ont donné généreusement de leur temps et permis au Comité de profiter de leur expertise en contribuant à la préparation et à l'examen des documents de recherche. C'est grâce à leurs efforts conjugués que la publication d'une série de documents utiles se poursuit dans le cadre du programme de recherche.

Le Comité tient également à remercier les nombreux membres de corps policiers des quatre coins du pays qui ont aidé ses consultants en leur donnant des statistiques et des renseignements sur des incidents précis. Leur aide a grandement facilité la rédaction des documents de recherche tout en assurant leur pertinence aux yeux des destinataires prévus.

b) *Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières*

Le Comité a tenu en février 1991 son séminaire annuel sur la gestion des ressources humaines policières. Le séminaire a attiré de très nombreux participants, parmi lesquels les cadres supérieurs étaient bien représentés, dont un grand nombre de chefs et de sous-chefs de corps policiers de tout le pays. Le programme du séminaire ainsi que la liste des organisations qui y ont participé figurent à l'annexe B.

Le séminaire du Comité se veut avant tout une tribune où l'on discute librement et franchement de questions que le Comité peut être appelé à étudier, dans le cadre de l'examen des cas qui lui sont renvoyés par le commissaire de la GRC.

Le Comité a eu l'honneur d'accueillir le Solliciteur général, l'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député, qui a accepté, de nouveau cette année, de prononcer l'allocution d'ouverture du séminaire. Le commissaire de la GRC, M. Norman D. Inkster, a adressé la parole aux participants lors de la clôture de la journée, et le Comité tient à le remercier d'avoir participé au séminaire. Le Comité souhaite également exprimer sa reconnaissance au Sous-solliciteur général, M. Joseph S. Stanford, c.r., qui a également pris la parole devant les participants.

Cette année, la formule du séminaire différait quelque peu de celle qu'on avait connue au cours des années précédentes: on y abordait les questions de la discipline d'un point de vue plus concret, délaissant l'approche plus générale adoptée jusqu'ici pour traiter de sujets ayant trait au mandat du Comité. Les échanges se sont fondés en grande partie sur les recherches menées par le Comité. Parmi les sujets abordés figuraient les relations de travail dans la police, la conduite des policiers en dehors de leurs heures de service et les principes à respecter dans l'imposition de sanctions.

Les commentaires suivants de chefs de police qui ont assisté au séminaire sont représentatifs des observations que les participants ont formulées:

> Un séminaire comme celui que vous avez organisé a une portée beaucoup plus profonde que vous ne pouvez l'imaginer, et je tenais à vous le faire savoir.

Les sujets abordés étaient extrêmement intéressants; les conférenciers invités étaient bien renseignés et l'échange spontané d'idées parmi les participants a donné beaucoup de matière à réflexion.

... j'ai trouvé instructif et utile d'être informé sur les courants qui se profilent dans le domaine des relations patronales-syndicales partout au pays.

Lorsque l'on organise un séminaire de cette envergure, il est parfois difficile de connaître l'impact sur les organisations des participants, et je désire par la présente exprimer cette rétroaction si importante....

Les discussions qui ont lieu dans le cadre du séminaire contribuent de façon importante à la production des documents de recherche et de consultation. Elles consolident aussi les rapports de collaboration entre les organisations représentées. Comme les participants viennent d'un peu partout au Canada, de nouvelles idées et des points de vue différents sur les sujets discutés sont forcément présentés.

c) *Communications*

Le Comité a fait parvenir à tous les membres de la GRC une version mise à jour de son prospectus intitulé *Vos griefs et appels*, qui vise à expliquer le mandat et les activités du Comité. Ce prospectus comprend le résumé de certains cas sur lesquels le Comité s'est penché au cours de l'année visée, ainsi qu'une série de questions et de réponses sur les notions de preuve et de fardeau de la preuve, dans le contexte de la procédure des griefs et du système disciplinaire de la GRC.

Ce document a été extrêmement bien accueilli par les membres de la GRC dans tout le pays. Certains ont demandé plus de renseignements sur le mandat du Comité, tandis que d'autres voulaient qu'on les conseille sur la façon de procéder pour présenter un grief, ou encore demandaient qu'on leur envoie les documents de recherche ou les rapports annuels. L'École de Gendarmerie a demandé des exemplaires du prospectus pour les distribuer à toutes les recrues pendant leur stage de formation.

Le Comité continue à envoyer son communiqué mensuel aux commandants divisionnaires et aux représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC, afin de les tenir au courant de ses activités. Les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles intègrent ces communiqués aux bulletins qu'ils envoient aux membres de la GRC de leur division, si bien que l'information contenue dans les communiqués est disséminée dans tout le pays et rejoint tous les membres. Ceux-ci sont ainsi renseignés sur les griefs et les appels étudiés par le Comité, les recommandations connexes, les conférences et les réunions auxquelles le Comité a assisté et les allocutions prononcées par le président.

d) *Discours, visites et conférences*

Le président a prononcé devant différents organismes des discours sur des sujets ayant trait au mandat du Comité. Il a notamment pris la parole devant les auditoires suivants :

- l'Association canadienne des chefs de police — 85e conférence annuelle, St. John's (Terre-Neuve);
- le Comité consultatif de l'Association canadienne des chefs de police, St. John's (Terre-Neuve);
- les Autorités policières municipales, Ottawa (Ontario);
- le Service de police de la Namibie, Ottawa (Ontario);
- les Commandants divisionnaires de la GRC, Montebello (Québec);
- les participants au Dîner régimentaire de la Sous-division de Nelson, Nelson (Colombie-Britannique).

Le Comité a reçu la visite de M. David Landa, ombudsman du New South Wales (Australie) en avril 1990. En novembre 1990, il a également reçu un autre visiteur de la même région, l'honorable E.P. Pickering, MLC, ministre des Services de police et d'urgence; M. Pickering était accompagné du commissaire Avery, du Service de police du New South Wales, et du juge B. Thorley, président de la Commission de police du même endroit. Parmi les autres visiteurs que le Comité a reçus au cours de l'année figurait M. Karamjit Singh, un professeur universitaire invité, qui était en congé sabbatique de son poste à la *Public Complaints Authority* de Londres.

Des membres et représentants du Comité ont assisté aux conférences suivantes :

- le congrès de l'*International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement*;
- la sixième conférence annuelle des tribunaux administratifs du Canada;
- la réunion annuelle de la Commission des plaintes du public contre la GRC;
- la 85e conférence annuelle de l'Association canadienne des chefs de police;
- le Congrès des ombudsmen canadiens.

ADMINISTRATION

a) *Élargissement de la sphère de compétence*

En décembre 1989, le commissaire a fait savoir qu'il renverrait au Comité les griefs portant sur 17 autres sujets. Par suite de cette décision, le nombre de dossiers renvoyés au Comité a sensiblement augmenté, surtout pendant les derniers mois de l'année financière 1989-1990 et au début de l'année financière suivante. Quand l'ampleur exacte de l'augmentation a pu être mesurée, l'année financière était déjà amorcée, et il était trop tard pour modifier le Plan opérationnel pluriannuel du Comité ou ses prévisions comprises dans la Partie III du Budget des dépenses. Le Comité a donc dû soumettre une présentation au Conseil du Trésor, en vue de l'approbation d'un Budget des dépenses supplémentaire. Ce budget a été approuvé, et le Comité a pu terminer l'année financière avec des ressources humaines et financières suffisantes pour lui permettre d'absorber l'augmentation de sa charge de travail et les coûts importants des audiences requises.

b) *Pouvoir de conclure des marchés*

Le Comité est désigné comme ministère dans l'article 1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Depuis la création du Comité, on présumait généralement que celui-ci, à l'instar d'autres ministères, avait le droit de conclure des marchés en vertu du *Règlement sur les marchés de l'État*. Cependant, à la suite de questions soulevées par un autre organisme, le ministère de la Justice a dû remettre en question cette supposition.

Le sous-procureur général a informé le Comité qu'à son avis, le *Règlement sur les marchés de l'État* ne s'applique pas au Comité, étant donné que celui-ci n'est pas un agent de Sa Majesté la Reine. Par conséquent, le Comité s'est trouvé dépourvu du pouvoir de conclure des marchés.

Le Comité a soumis une présentation au Conseil du Trésor pour corriger cette situation. Sa demande a été approuvée, le Conseil du Trésor permettant au Comité de conclure des marchés à la condition de respecter l'ensemble des politiques et des procédures qui s'appliquent aux ministères. Le Comité remercie le personnel du Secrétariat du Solliciteur général et celui du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui l'ont aidé à régler cette affaire.

c) *Règles de pratique et de procédure*

Avant l'entrée en vigueur des parties III, IV et V de la *Loi sur la GRC* (qui portent respectivement sur les griefs, la discipline, le renvoi et la rétrogradation), le Comité avait adopté les *Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC* pour compléter le cadre législatif dans lequel se dérouleraient ses travaux. Après avoir appliqué ces *Règles* pendant deux ans, et à la suite de leur examen par le Comité mixte permanent d'examen réglementaire, le Comité a adopté plusieurs amendements de régie interne afin de clarifier les *Règles* et de les rendre plus faciles à comprendre pour les parties. Il est prévu que ces amendements seront publiés dans la *Gazette du Canada*.

d) *Charge de travail et ressources*

Comme le soulignaient les rapports annuels précédents, le Comité n'a guère de contrôle sur le nombre ou la nature des dossiers qui lui sont renvoyés. Tant que le Comité et la GRC n'auront pas acquis une expérience suffisante des mécanismes institués par la *Loi* relativement aux griefs, à la discipline, au renvoi et à la rétrogradation, il sera difficile de prédire avec une certaine précision la charge de travail du Comité et les ressources dont il aura besoin.

Sans le concours de son personnel professionnel et de soutien, le Comité ne pourrait réaliser le mandat que le Parlement lui a confié, d'autant plus qu'il a dû absorber une charge de travail supplémentaire au cours de la dernière année.

III QUESTIONS EN DISCUSSION ET PRÉOCCUPATIONS

QUESTIONS GÉNÉRALES

Au cours de l'année, le Comité a examiné un certain nombre de griefs et d'appels relatifs à des mesures disciplinaires, mais il n'a pas encore été saisi d'un appel interjeté contre le renvoi ou la rétrogradation en vertu de la partie V de la *Loi sur la GRC*.

L'examen de ces cas, allié à son programme de recherche et à ses discussions avec la Gendarmerie, permet au Comité d'avoir une vue d'ensemble des activités de la Gendarmerie visées par son mandat. Ainsi, le Comité est plus à même de replacer chaque cas dans son contexte et de l'analyser en tenant compte de la politique et des pratiques générales de la Gendarmerie. Il peut alors bien cerner les lacunes à corriger et adresser au commissaire des recommandations pertinentes et utiles.

Pendant l'année visée, les questions et les sujets qui suivent ont retenu l'attention du Comité.

Fardeau de la preuve

Aussi bien dans les griefs que dans les affaires disciplinaires, le fardeau de persuasion est lié à la prépondérance des probabilités. La partie à laquelle incombe le fardeau de la preuve (le requérant, dans le cas des griefs, et la Gendarmerie, dans les affaires disciplinaires) doit produire des preuves, soit sous forme de pièces, soit sous forme de témoignages lors d'une audience, à la mesure de ce fardeau.

Pour les questions de fait, les parties ne peuvent s'acquitter du fardeau de persuasion qu'en produisant des preuves. De simples affirmations ou déclarations ne suffisent pas. Quand on allègue la disparité de traitement ou l'application inégale de la politique, il faut présenter des faits à l'appui de ces arguments. Si les actes ou les décisions d'un tiers sont pertinents, on exige normalement le témoignage de cette personne, à moins que d'autres preuves suffisamment convaincantes n'aient été produites.

Pour les questions de droit, les faits en cause doivent également être établis. Par exemple, il faut qu'il existe au moins des preuves *prima facie* d'une violation de la *Charte* pour que la Gendarmerie soit tenue de répondre : il ne suffit pas pour la partie à laquelle incombe le fardeau de la preuve de prétendre qu'on a violé la *Charte*. Si le membre invoque l'article 15 de la *Charte*, il doit établir qu'il a été traité différemment des autres personnes dans la même situation, et que ce traitement différent constituait une violation de ses droits garantis par la *Charte*. Quant aux personnes qui fondent leur argumentation sur la jurisprudence, elles doivent à tout le moins citer les affaires pertinentes.

Ni la partie adverse, ni le Comité n'ont l'obligation d'établir le bien-fondé de l'argumentation de la partie qui a le fardeau de la preuve; si celle-ci ne s'acquitte pas de cette obligation, elle n'aura pas gain de cause. Ce principe est doublement important lorsqu'il s'agit d'un grief renvoyé au niveau II ou d'un appel: le requérant ou l'appelant doit d'abord énoncer les motifs qu'il invoque pour demander un examen. Il réussira à faire prévaloir son point de vue dans la mesure où il aura bien présenté des preuves ou des éléments à l'appui de l'argumentation définie dans le dossier ou le mémoire d'appel. Il ne suffit pas, pour justifier le réexamen dans les règles de la décision initiale, d'affirmer que la décision rendue au niveau I est inacceptable ou que le Comité d'arbitrage a été injuste; l'instance à laquelle on en appelle doit connaître les motifs pour lesquels l'examen est demandé et axer essentiellement son examen sur ces motifs.

GRIEFS

a) *Exigences linguistiques*

Un grand nombre des griefs renvoyés au Comité avaient trait aux exigences linguistiques énoncées lors de la dotation de postes.

Les exigences linguistiques peuvent avoir des répercussions directes sur la carrière de membres; elles doivent donc être évaluées avec soin et bien justifiées. La Gendarmerie s'est dotée d'une politique sur les langues officielles qui décrit la procédure à suivre pour déterminer les exigences linguistiques d'un poste. Dans la plupart des cas que nous avons examinés, cette procédure n'a pas été suivie, ce qui a amené les membres à douter du caractère équitable et justifié des exigences linguistiques en cause. À la lumière des cas dont le Comité a été saisi, il est évident que ni les gestionnaires de niveau I, ni les membres intéressés, ne comprenaient la politique de la Gendarmerie en matière de langues officielles.

b) *Prise de décisions en connaissance de cause*

Les griefs que le Comité a examinés au cours de l'année résultaient souvent du fait que les membres de la Gendarmerie n'avaient pas été bien et pleinement renseignés, ou qu'ils n'avaient pas consulté les sources voulues pour se renseigner eux-mêmes.

Les membres évaluent leurs droits d'après les renseignements qu'ils puisent dans divers manuels ou auprès d'autres membres. Or, il existe des centres de décision qui sont responsables de chaque politique; ce sont là les autorités compétentes qu'il faut consulter pour savoir ce à quoi on a droit. Certaines politiques prévoient une procédure de consultation que les membres doivent suivre, faute de quoi la Gendarmerie n'est pas tenue de donner suite aux réclamations qui lui sont présentées. Dans certains cas examinés par le Comité, les membres n'avaient pas consulté les dispositions pertinentes de la politique en vigueur ou ils les avaient interprétées à leur façon, sans consulter le centre de décision compétent,

et leur interprétation avait été désavouée par la Gendarmerie.

En revanche, il y a des cas où la Gendarmerie est tenue, en vertu de la politique, de renseigner ses membres. Quand elle manque à son obligation de fournir à ses membres des renseignements exacts et à jour, ou quand elle invite des membres à se renseigner auprès d'autres sources que celles que prévoit la politique, elle doit assumer les conséquences de décisions prises sur la foi de renseignements inadéquats.

En règle générale, il incombe aux membres de s'assurer qu'ils ont tous les renseignements nécessaires pour pouvoir prendre leurs décisions en connaissance de cause. Quand ils décident de donner à une politique l'interprétation qui leur est la plus favorable, peu importe la source ou le bien-fondé de cette interprétation, ils le font à leurs risques et périls. Si les divers manuels ne renferment pas tous les renseignements dont ils ont besoin, les membres doivent tâcher d'obtenir l'information qui leur manque.

La directive sur la réinstallation est une des politiques qui obligent la Gendarmerie à renseigner ses membres. La Gendarmerie doit faire en sorte que la division d'origine, qui donne les renseignements au membre intéressé, dispose de renseignements à jour. Elle doit également veiller à ce que, si la division d'arrivée doit payer des indemnités de réinstallation, les garanties données au membre par la division d'origine soient honorées.

c) ***Respect des délais***

Le requérant doit présenter son grief dans le délai prescrit (30 jours). Il peut cependant demander la prolongation de ce délai, en vertu de l'article 47.4 de la *Loi*. De telles demandes doivent cependant être étudiées en tenant compte de l'intérêt que revêt pour le public le règlement rapide des litiges administratifs. Les prolongations peuvent également retarder les conséquences financières d'éventuels griefs sur des questions semblables.

Dans le même ordre d'idées, la Gendarmerie doit, dans la mesure du possible, régler rapidement les griefs. Bien qu'une nette amélioration se soit produite à cet égard (voir la partie IV), certains membres trouvent encore injuste que la Gendarmerie les oblige à respecter strictement les délais prescrits alors que, de son côté, elle ne se montre pas aussi rigoureuse quant au respect des délais.

d) ***Intérêt du requérant***

En vertu de l'article 31 de la *Loi sur la GRC*, tout membre «... à qui une décision, un acte ou une omission... causent un préjudice...» peut présenter un grief. Ceci nécessite que les membres doivent supporter des coûts ou subir un préjudice par suite d'une décision, d'un acte ou d'une omission donnée. Ils doivent donc prouver leur intérêt, c'est-à-dire leur droit de présenter un grief, en décrivant le préjudice qui leur a été causé. Par exemple, pour présenter un grief portant sur les exigences linguistiques dans des mesures de dotation, les membres doivent montrer que leur candidature

n'a pas été considérée, ou encore qu'on leur a dit de ne pas se présenter parce qu'ils ne satisfaisaient pas aux exigences linguistiques. Dans les griefs fondés sur un préjudice financier, les montants réclamés et les dépenses engagées doivent être établis.

Si le membre ne prouve pas son intérêt, en vertu de l'article 31 de la *Loi sur la GRC*, le Comité ne peut étudier son grief.

e) *Caractère théorique du litige*

Cette notion entre en ligne de compte lorsque le Comité est saisi de cas dans le cadre desquels sont soulevées des questions purement de principe, dont le règlement n'aurait aucun effet dans la pratique. Elle s'applique aussi quand, faute d'un exposé détaillé des circonstances du cas, le Comité ne peut se prononcer sur un grief.

C'est un principe généralement reconnu que, lorsqu'ils sont saisis de demandes à incidence pécuniaire, les arbitres doivent se limiter à remédier aux pertes subies et ne doivent pas évaluer les dommages-intérêts punitifs : voir, à ce sujet, *Rexwood Products Ltd.*, (1981), 3 L.A.C. (3d) 83 (Brown); *C.P.R. Co.* (1964), 15 L.A.C. 160 (Laskin); *Canada Post Corp.* (1984), 16 L.A.C. (3d) 283 (McKee). Dans la troisième édition de l'ouvrage *Canadian Labour Arbitration*, Brown et Beatty concluent, à l'article 2:1410, que trois conditions doivent être réunies pour que l'on puisse remédier à des pertes financières :

[TRADUCTION]

... Premièrement, la perte alléguée ne doit pas être trop lointaine, c'est-à-dire qu'elle doit être «raisonnablement prévisible». Deuxièmement, la partie lésée doit agir r[illegible]sonnablement pour diminuer ses per[illegible]s. Troisièmement, la perte ou les dommages subis doivent être réels et non hypothétiques.

Si l'information contenue dans le dossier ne permet pas le règlement du grief, le Comité peut déclarer qu'il s'agit d'une affaire théorique. C'est le cas, par exemple, lorsque le requérant invoque des pertes financières mais ne quantifie pas ces pertes ou ne prévoit pas de moyen permettant d'établir le montant qu'il réclame. On peut également invoquer le principe du caractère théorique du litige lorsque rien n'indique que le membre ait subi un «préjudice», c'est-à-dire une blessure ou une perte.

Il appartient au requérant de prouver le bien-fondé de son grief. Avant que l'affaire soit renvoyée au Comité, il a normalement eu l'occasion de produire toutes les preuves pertinentes. Aussi le Comité juge-t-il généralement que, si le dossier ne renferme aucune preuve à l'appui d'une affirmation, c'est qu'elle n'est pas disponible. Par conséquent, ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que le Comité cherche à obtenir d'autres preuves. Dans tous les autres cas, lorsque des faits essentiels n'ont pas été prouvés, ce qui rend l'objet du grief hypothétique, le Comité déclarera qu'il s'agit d'une affaire théorique.

f) *Politiques de la Gendarmerie et politiques applicables à la fonction publique*

Certains des griefs qui ont été renvoyés au Comité résultaient de dispa-

rités entre les politiques administratives de la Gendarmerie et celles qui s'appliquent à l'ensemble des employés de l'État.

La directive sur les voyages de la Gendarmerie est censée être la même que celle de la fonction publique, sous réserve de certaines exceptions qui tiennent compte des circonstances spéciales qui peuvent exister dans la Gendarmerie. Il est donc malheureux que des griefs aient été déposés parce que la Gendarmerie a publié une directive sur les voyages qui diffère de celle que le Conseil du Trésor a approuvée pour les fonctionnaires, dans des domaines qui ne sont pas visés par les exceptions. Le même problème s'est posé lorsque la Gendarmerie a adopté une politique distincte sur l'usage du tabac en milieu de travail, au lieu de suivre la politique du Conseil du Trésor.

En adoptant des politiques distinctes sur des sujets déjà visés par des politiques en vigueur dans toute l'administration publique, la Gendarmerie s'expose à des griefs pouvant découler d'omissions de certaines parties de texte, d'interprétations différentes données à des termes techniques ou de l'ajout de dispositions qui ne figurent pas dans la politique générale de la fonction publique. De tels griefs sont regrettables parce qu'ils pourraient être évités.

g) *Renvoi pour raisons médicales*

Au cours de la dernière année, le Comité a été saisi pour la première fois de renvois pour raisons médicales, et il n'a pas tardé à constater l'existence de lacunes dans la procédure établie dans ce domaine.

D'après le *Règlement de la GRC*, quand un «officier compétent» estime que l'état physique ou mental d'un membre réduit sa capacité d'exercer ses fonctions au sein de la Gendarmerie, il ordonne la constitution d'un conseil médical. L'officier compétent transmet alors au conseil les documents à l'appui de la demande de renvoi. Par la suite, le conseil présente son rapport à l'officier compétent, qui décide alors de renvoyer ou de garder le membre. En vertu des *Ordres permanents du commissaire (officier compétent)*, «l'officier compétent» est la même personne à toutes les étapes, ce qui compromet l'impartialité de la démarche.

Le commissaire a reconnu l'existence de ce problème et il a entrepris de corriger la procédure.

DISCIPLINE

a) Le test *Millhaven*

Pendant l'année visée, il est devenu nécessaire de clarifier les critères utilisés pour déterminer si la Gendarmerie a le droit de faire des interventions disciplinaires et, le cas échéant, quand elle a le droit de les faires. Par le passé, on se fondait sur le test énoncé dans *Millhaven* (1967), 1(A) *Union-Management Arbitration Cases* 328 relativement à la conduite en dehors des heures de service, pour établir si des membres avaient contrevenu au *Code de déontologie*.

Le Comité a replacé le test *Millhaven* dans son contexte, qui

consistait à déterminer si la conduite d'un employé après ses heures de travail regardait son employeur. Ce test n'est qu'une façon parmi d'autres d'évaluer le lien entre la conduite des employés en dehors des heures de travail et la relation employeur-employé, car ni la *common law*, ni la jurisprudence arbitrale ne reconnaissent le droit d'entamer des procédures disciplinaires en l'absence d'un lien suffisant. Le test *Millbaven* n'est pas censé servir à déterminer s'il y a eu contravention, ni à déterminer quelle sanction s'impose. D'autres principes d'application générale interviennent à ces niveaux.

Par ailleurs, le Comité a souligné que, lorsqu'une disposition législative prévoit un test devant servir à déterminer l'existence d'un lien, ce test l'emporte. C'est le cas notamment de l'article 39 du *Règlement de la GRC*, qui stipule que tout membre agissant ou se comportant d'une façon scandaleuse ou désordonnée qui jette le discrédit sur la Gendarmerie contrevient au *Code de déontologie*.

b) *Discipline ou rendement*

Face à certains cas, le Comité s'est demandé si la procédure disciplinaire n'avait pas été utilisée pour régler des problèmes qui étaient essentiellement des problèmes de rendement. Étant donné l'effet cumulatif de ces affaires, il faut régler cette question.

Au moment d'appliquer la partie IV de la *Loi sur la GRC* traitant de la discipline, il importe de bien distinguer les problèmes de discipline des problèmes de rendement. Des mesures disciplinaires peuvent être prises à la suite d'un manquement au *Code de déontologie* énoncé dans les articles 37 à 58 du *Règlement de la GRC*. Certaines de ces dispositions sont assez générales, et il faut faire preuve de grand soin dans leur application pour veiller à ce que la procédure disciplinaire soit utilisée à bon escient. Un exemple fictif permettra d'illustrer cette nécessité. Ainsi, il est vrai que les membres ont le «devoir» de prendre les dispositions nécessaires en vue du dépôt direct de leur chèque de paye; pourtant, personne ne soutiendrait que si un membre manque à ce devoir, cela devrait être considéré comme la faute disciplinaire de «... sciemment négliger... [une] des fonctions qui lui sont confiées» (article 4e), *Règlement de la GRC*). Il faut distinguer les devoirs qui incombent aux membres de la GRC à titre «d'agents de la paix» de ceux qu'ils ont à titre «d'employés» d'une organisation d'envergure.

Lorsqu'un membre qui agit de bonne foi a un rendement insatisfaisant, il convient parfois d'examiner de plus près le milieu organisationnel pour voir s'il serait possible d'améliorer la formation, l'encadrement ou l'expérience de l'intéressé. Il est toujours plus facile d'opter pour la procédure disciplinaire, parce que cette approche suppose que le problème est imputable au membre. Cependant, si le gestionnaire est clairvoyant, il se donnera le mal d'analyser le milieu organisationnel et d'y apporter les modifications nécessaires.

c) *Caractère approprié des peines*

Dans les affaires disciplinaires renvoyées au Comité, le bien-fondé des

peines imposées a souvent été remis en question. Dans certains cas, la peine semblait davantage fondée sur le type de procédure disciplinaire choisi que sur la gravité de la faute. Ainsi, lorsqu'on entame la procédure disciplinaire officielle, des mesures disciplinaires graves sont imposées, dans certains cas, même si la contravention est mineure. Il semble parfois que la peine dépend davantage des allégations faites au départ que des conclusions du conseil d'arbitrage de la Gendarmerie. Il arrive alors que le membre gagne la bataille mais perde la guerre, puisque la peine qu'il se voit imposer correspond davantage aux allégations initialement portées contre lui qu'aux conclusions, souvent moins graves.

Certains dossiers disciplinaires renvoyés au Comité ont révélé le recours à des mesures administratives, notamment isoler le membre de ses collègues, parallèlement à la prise de mesures disciplinaires. Cette pratique semble plus fréquente là où la Gendarmerie peut contrôler de plus près les activités de ses membres. Sans vouloir se prononcer sur la validité de telles mesures, il devrait être souligné que, si d'autres mesures sont appliquées, elles devraient être prises en considération quand une peine est finalement imposée.

d) *Déclarations obligatoires*

Avant l'entrée en vigueur, en juin 1988, des modifications de 1986 à la *Loi sur la GRC*, le sujet des déclarations obligatoires n'était pas expressément traité dans la *Loi*. Cependant, sous l'ancienne *Loi*, un membre pouvait être accusé d'avoir manqué à son devoir s'il refusait d'obéir à l'ordre légitime de répondre à une question. D'après les lignes de conduite administratives ayant trait aux enquêtes internes, le membre n'avait pas le droit aux services d'un avocat lorsqu'il faisait une déclaration sur l'ordre de ses supérieurs.

Au moment de trancher un cas, le Comité a, dans le cadre de ses conclusions et de ses recommandations, examiné la jurisprudence portant sur le droit aux services d'un avocat. Il a conclu que, compte tenu des répercussions des enquêtes internes (aussi bien sur l'éventuelle application de sanctions que sur l'avenir professionnel du membre) et de l'ambiguïté juridique inhérente à la détermination de la légitimité des ordres, il convenait de permettre au membre d'avoir accès aux services d'un avocat avant de lui ordonner de faire une déclaration.

En vertu de l'article 40 de la nouvelle *Loi*, tout membre doit répondre aux questions d'un enquêteur interne, lorsque celui-ci l'exige. Le libellé de cet article place le membre, face à l'enquêteur interne, dans la même situation qu'un témoin assigné à comparaître dans un procès. L'article prévoit également que les déclarations faites en exécution d'un ordre ne peuvent être utilisées contre le membre que si elles sont fausses et faites dans l'intention de tromper.

Dans un cas, un membre avait fait deux déclarations contradictoires. On a allégué que la première était fausse, et le membre a fait l'objet de sanctions disciplinaires pour avoir sciemment fait une déclaration fausse, dans l'intention de tromper. Or, la seule

façon d'établir le bien-fondé de cette allégation était de conclure que la deuxième déclaration était vraie, aucune preuve indépendante n'indiquait laquelle des déclarations était juste. La Gendarmerie avait fondé son argumentation sur la véracité de la deuxième déclaration, même si la *Loi* prévoit que seules les déclarations fausses faites sciemment peuvent être utilisées contre leur auteur. Dans sa recommandation au commissaire, le Comité a signalé que l'article 40 de la *Loi* interdisait que l'on utilise ainsi une déclaration obligatoire qui n'était pas fausse.

Dans un autre cas, le Comité a fait une distinction entre l'ordre de faire une déclaration et l'ordre de produire des carnets de notes de policier. Cela l'a amené à comparer l'ancienne version de la *Loi sur la GRC* à la nouvelle. L'ancienne *Loi* faisait mention d'actes criminels, alors que ce n'est pas le cas de la nouvelle. Par conséquent, la notion d'auto-incrimination, qui relève du droit pénal, n'a plus cours. En outre, les carnets de notes de policiers ne sont pas considérés comme l'équivalent d'une déclaration verbale. Par conséquent, l'ordre ne violait pas le droit du membre de ne pas s'incriminer.

c) *Procédure*

La façon de procéder de la Gendarmerie devant des conseils d'arbitrage internes, dans le cadre de certaines affaires disciplinaires, a incité le Comité à formuler des commentaires.

Sans doute à la suite de l'application du test énoncé dans *Millbaven*, test qui permet une évaluation structurée de la conduite de certains membres en dehors des heures de service, la Gendarmerie a tenté de produire des preuves factuelles de notions abstraites (par exemple, le moral des membres de la Gendarmerie ou la réaction de la Gendarmerie à la conduite honteuse). Ces tentatives ont entraîné dans certains cas un véritable défilé de témoins, dont aucun n'était un expert de la question sur laquelle portait son témoignage. Ces personnes ne pouvaient donc témoigner que de leurs réactions personnelles, et les arbitres étaient censés en déduire quelles étaient les répercussions de la conduite en cause sur l'ensemble de la Gendarmerie. Cette façon de procéder ne favorisait évidemment ni la rapidité, ni la prise de décisions éclairées, la Gendarmerie et le membre s'efforçant, chacun de son côté, de produire le plus grand nombre de témoins à l'appui de sa position.

Le Comité a également signalé que, dans bien des cas, les questions à l'égard desquelles des «preuves» étaient présentées, étaient en fait des questions de droit qui ne pouvait pas être prouvées. En pareil cas, il serait tout à fait acceptable que les parties présentent quelques témoins pour établir les faits sur lesquels repose l'argumentation juridique qu'elles entendent présenter. En matière de preuve, la qualité est préférable à la quantité.

La pratique de faire mener par le même membre les enquêtes policières et internes, qui a cours dans certaines divisions, suscite également de graves

réserves. Ces deux types d'enquêtes comportent des droits et des obligations différents, et les membres visés par une enquête interne risquent fort de ne pas être persuadés que les renseignements recueillis dans le cadre de l'enquête policière ne seront pas utilisés dans la procédure interne.

f) *Libellé des allégations*

Dans plus d'un cas, les allégations ont dû être modifiées, parfois pour corriger de nombreuses erreurs, ce qui est inquiétant compte tenu du soin que la Gendarmerie devrait apporter à ces cas. Dans beaucoup de cas, il a fallu modifier plus d'une fois les allégations pour corriger l'énoncé des faits. Le Comité espère que la Gendarmerie fera preuve, dans la rédaction d'allégations disciplinaires, du professionnalisme qu'elle manifeste dans la formulation d'accusations criminelles.

AUTRES SUJETS DE PRÉOCCUPATION

a) *Alinéa 36(a) du Règlement de la GRC*

Le dernier rapport annuel mentionnait la publication par la Gendarmerie d'une liste de 17 sujets qui, d'après le commissaire, étaient visés par l'alinéa 36(a) du *Règlement de la GRC*.

Au cours de l'année, la Gendarmerie a publié le bulletin MA-1706, dans lequel elle annonçait que les réclamations portées contre des membres, en vertu du Règlement sur les réclamations, ne seraient plus du ressort du Comité. La Gendarmerie a également annoncé, dans le document intitulé Projets de réglementation fédérale de 1991-1992, son intention de proposer un amendement à l'alinéa 36(a). Ni dans l'un, ni dans l'autre de ces cas, le Comité n'a été avisé à l'avance ou n'a eu l'occasion d'exprimer son point de vue. Or, ces questions intéressent vivement le Comité et sont susceptibles de se répercuter directement sur son mandat relatif aux griefs. Que la Gendarmerie ait procédé de façon unilatérale souligne une fois de plus la pertinence des préoccupations que le Comité a déjà exprimées au sujet des limites de son champ de compétence.

À la suite des préoccupations exprimées par le Comité, la Gendarmerie a convenu de l'inviter dorénavant à participer à toute initiative future touchant ces questions.

b) *Équité dans la procédure*

Le caractère équitable de la procédure a été mis en cause dans nombre de griefs. Comme nous l'avons déjà signalé lors de renvois pour des raisons médicales, le *Règlement* prévoit qu'un officier compétent doit estimer au départ que la capacité d'un membre d'exercer ses fonctions est réduite, ordonner la constitution d'un conseil médical, faire valoir le bien-fondé du renvoi pour raisons médicales devant ce conseil, recevoir les recommandations du même conseil et, enfin, prendre la décision finale. Les *Ordres permanents du commissaire (officier compétent)* désignent le même officier compétent comme le responsable de toutes les étapes de la procédure. Le Comité a jugé que cette procédure présentait des lacunes.

La question de l'équité de la procédure a également été soulevée dans des cas où le comité consultatif des griefs et l'arbitre du niveau I avaient pris en considération des éléments de preuve qui n'avaient pas été communiqués au requérant. Dans le cas d'un grief, l'arbitre du niveau I avait recueilli des preuves lui-même. Cette façon de procéder contrevenait à la fois aux *Ordres permanents du commissaire (griefs)* et aux principes de justice naturelle. Dans sa décision, le commissaire a signalé l'existence de ces lacunes aux arbitres du niveau I.

c) *Décisions du commissaire*

Pendant la période visée, le commissaire a pris sa décision à l'égard d'une affaire disciplinaire où le Comité avait reçu des observations additionnelles, conformément à ses *Règles de pratique et de procédure*. Comme il était mentionné dans le rapport annuel de l'année dernière, cette affaire soulevait d'importantes questions de droit qui n'avaient pas été abordées avant l'examen du Comité.

La Gendarmerie et le membre intéressé ont décidé de ne pas assister aux délibérations du Comité. L'avocat du Comité a présenté un exposé sur l'état du droit et on en a tenu compte dans la formulation de recommandations.

Le commissaire a estimé que les délibérations du Comité avaient entraîné une injustice, parce que les parties n'y avaient pas assisté. Par conséquent, il a annulé les recommandations du Comité, mais a, en fin de compte, adopté le même raisonnement dans sa décision.

Le Comité a pour rôle d'examiner la procédure et les mécanismes internes de la Gendarmerie, et d'adresser au commissaire les recommandations les plus pertinentes. Le Comité maintient que la procédure suivie était juste et qu'elle permettait la formulation de conseils pertinents.

Dans un autre cas, la Gendarmerie avait imposé des peines disciplinaires à une recrue qui avait prétendu à tort avoir fait certains exercices physiques. L'examen a révélé que le membre avait été suspendu pour six mois et qu'il avait été isolé dans les casernes réservées aux recrues, faisant l'objet de sanctions disciplinaires. De plus, une note de service officielle interdisait aux autres recrues et aux instructeurs de fréquenter la recrue en question. Le conseil d'arbitrage a longuement débattu la question de savoir s'il fallait renvoyer la recrue; il a cependant rejeté cette idée, optant plutôt pour imposer la confiscation de la solde de 10 jours et un avertissement.

L'accumulation de tous ces facteurs et particulièrement le traitement réservé au détenu à l'École de gendarmerie est difficile à comprendre dans le cas d'un manquement aussi mineur. Le Comité a recommandé de ramener la peine à un simple avertissement; le commissaire a exprimé son désaccord, souscrivant à l'avis que la conduite en cause était très grave chez une recrue. Cependant, à la lumière des arguments mis de l'avant par les parties, il a réduit la peine à la confiscation de la solde de 3 jours, assortie d'un avertissement, ce qui avait été demandé devant le conseil.

IV BILAN

RETARDS

Les retards inquiètent depuis longtemps les personnes touchées par le système de griefs et de discipline de la GRC, ce qui est tout à fait compréhensible. Le dicton anglais «*Justice delayed is justice denied*» exprime bien une idée depuis longtemps reconnue : tout retard dans l'exécution de la justice est en soi une injustice. Même si les conséquences des procédures disciplinaires internes sont moins graves que celles des poursuites criminelles, et même si les répercussions de griefs sont encore moins graves, il reste que ces deux types de procédures peuvent être des sources de stress pour les individus et une entrave au bon fonctionnement de l'organisation.

Le Comité ne dispose pas de statistiques complètes et précises, puisqu'il n'a des renseignements que sur les dossiers que lui transmet la GRC. Néanmoins, les dossiers qu'il a étudiés l'ont amené à exprimer son inquiétude, à plus d'une reprise, face à la lenteur de la procédure disciplinaire et de la procédure de règlement des griefs. S'il est vrai que des améliorations ont été apportées à certaines étapes de la procédure, dans l'ensemble les délais sont encore inacceptables. Le Comité reconnaît que la rapidité n'est pas le seul but que l'on doit viser et qu'il est aussi important d'accorder toute l'attention voulue aux droits et aux intérêts des membres. Cependant, il est fermement convaincu qu'à presque tous les niveaux, on ne traite pas les affaires disciplinaires - et notamment les griefs - avec la diligence voulue.

D'après les renseignements dont dispose le Comité, le délai moyen qui s'écoule entre un incident et son règlement définitif est de presque deux ans, aussi bien dans les cas disciplinaires que dans les griefs. Il est clair aux yeux du Comité que cela dépasse considérablement les délais que le législateur prévoyait lorsqu'il a adopté les modifications à la *Loi sur la GRC* et qu'une telle lenteur n'est pas acceptable dans une organisation moderne et efficace, au chapitre des relations de travail.

On ne peut attribuer à un seul groupe la responsabilité de réduire les retards. Tous les participants qui interviennent dans le règlement des griefs et des cas disciplinaires doivent en assumer la responsabilité : les membres, les comités consultatifs des griefs, les conseils d'arbitrage, les autorités décisionnelles du niveau I, le Comité, le commissaire et les divers bureaux chargés de coordonner la circulation des documents. Quand un dossier parvient au Comité, il est généralement examiné et réglé (c'est-à-dire que des recommandations sont formulées) dans un délai moyen de 90 jours, bien que le Comité estime qu'il devrait être en mesure d'étudier la plupart des affaires dans les 60 jours, ce qu'il s'est fixé comme objectif. Malheureusement, quand une audience s'impose, les délais peuvent être beaucoup plus longs, puisqu'il faut coordonner divers horaires, assigner les témoins à comparaître, et ainsi de suite.

Comme il est mentionné dans la partie III, les membres de la GRC doivent se rappeler qu'ils ont 30 jours pour présenter un grief, à compter du moment où ils prennent connaissance - ou auraient normalement dû prendre connaissance - d'un acte, d'une décision ou d'une omission qui les touche. Or les membres de la Gendarmerie ont, semble-t-il, tendance à négliger les dispositions expresses de la *Loi sur la GRC* à cet égard. La responsabilité de respecter les délais prescrits par la *Loi* incombe aux membres, les arbitres du niveau I ayant, pour leur part, la responsabilité de veiller au respect de ces délais. En revanche, la Gendarmerie doit de son côté accélérer le traitement des griefs et des affaires disciplinaires, étant donné qu'il serait injuste d'exiger des membres qu'ils respectent des délais stricts si la Gendarmerie n'y était pas tenue elle aussi.

Il convient de signaler, du reste, que la *Loi sur la GRC* n'est pas dénuée de souplesse. S'il est vrai qu'elle prescrit des délais clairs et sans équivoque, il existe néanmoins un mécanisme qui permet au commissaire de prolonger les délais. Le Comité est cependant d'avis que la prolongation des délais prévus par la *Loi* devrait être l'exception et non la règle. Quiconque demande la prorogation d'un délai devrait donner des raisons valables expliquant pourquoi il lui est ou lui était impossible de respecter le délai, et ne devrait demander qu'une prolongation limitée, dont la durée n'excède pas le délai initial. Les demandes de prolongation ne doivent pas être refusées arbitrairement, ni accordées automatiquement. Le commissaire ou son délégué doit déterminer si la prolongation du délai se justifie, compte tenu des circonstances. Le droit de présenter un grief ou d'interjeter appel, accordé par le législateur, ne devrait pas être refusé à cause de circonstances indépendantes de la volonté d'un membre, mais les délais ne devraient pas non plus être prolongés, pour des raisons frivoles, au-delà de ce que le législateur a prévu.

Les membres et la Gendarmerie ne doivent pas perdre de vue la raison d'être des échéances : il ne s'agit pas de dates fixées arbitrairement pour piéger ou contrarier ceux qui n'y prennent pas garde. Les échéances servent à circonscrire les droits et à imposer des limites à l'autorité. Dans le contexte de la gestion des ressources humaines, elles ont entre autres pour fonction de faciliter la détection et le règlement des problèmes d'une façon efficace et efficiente, permettant ainsi tant à l'organisation qu'à ses employés de se concentrer sur leurs activités primordiales.

Il ne faut pas conclure de ce qui précède que les observations antérieures du Comité soient restées lettre morte. Le délai de traitement des dossiers à la GRC s'est sensiblement amélioré.

Les griefs sont traités plus rapidement au niveau I, et moins de temps s'écoule avant qu'ils soient renvoyés au Comité. Les cas de discipline grave sont également traités plus rapidement. Ces améliorations n'auraient pas été possibles si le commissaire, le sous-commissaire à l'Administration

et le directeur du personnel ne s'en étaient pas occupés personnellement. Elles n'auraient pas non plus pu se réaliser sans le concours soutenu de l'équipe de la Direction des normes professionnelles, de la Sous-direction des affaires internes et de la Sous-direction des relations fonctionnelles, sans oublier le personnel des régions. Le Comité est heureux de constater les améliorations apportées à ce chapitre.

Chaque membre et chaque gestionnaire doit prendre davantage conscience des responsabilités que lui confère la *Loi sur la GRC*. À l'avenir, le Comité examinera les dossiers avec soin pour voir si les délais prévus par la *Loi* ont été respectés; s'il constate qu'ils ne l'ont pas été, il recommandera le rejet du grief ou de l'appel. Aussi bien les membres que les gestionnaires doivent se rappeler que tout retard apporté à l'administration de la justice constitue en soi une injustice et que, ni l'une, ni l'autre des parties n'ont intérêt à laisser pourrir les choses. En matière de relations de travail, la société et l'organisation ont toutes deux intérêt à régler efficacement les différends, pour pouvoir ensuite passer à autre chose.

RÉUNIONS AVEC LA GRC

L'excellente collaboration qui existe entre la Direction des griefs et des appels et ses équivalents à la GRC a grandement facilité les travaux du Comité au chapitre de l'examen des dossiers.

Des réunions sans caractère officiel ont lieu avec les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles et des employés de la Sous-direction des relations fonctionnelles, de la Direction des normes professionnelles et de la Sous-direction des affaires internes. Viennent s'ajouter à ces échanges de fréquents entretiens téléphoniques avec des cadres et des membres de la Gendarmerie. Ces échanges visent à assurer le règlement efficace de questions de procédure et de problèmes administratifs au fur et à mesure qu'ils se posent, de manière à ce que toutes les parties puissent se concentrer sur les questions de fond. Ainsi, les problèmes de procédure n'entravent pas le cours des travaux, puisqu'ils sont réglés dès qu'ils se posent et avant qu'ils ne s'enracinent.

Cette collaboration a aidé le Comité à adresser des recommandations réalistes à la Gendarmerie.

V PERSPECTIVES D'AVENIR

ÉVALUATION D'EFFICACITÉ

Dans son dernier rapport annuel, le Comité signalait qu'il allait amorcer une série de consultations afin d'évaluer son efficacité. Telles qu'on les concevait au départ, ces consultations devaient se résumer essentiellement à des discussions avec les représentants de différents organismes gouvernementaux, tant fédéraux que provinciaux, et avec des représentants des gestionnaires et des membres de la GRC. Cependant, au cours de la planification, il est devenu clair que cette évaluation serait plus efficace si elle ne se limitait pas aux perceptions du Comité lui-même quant à son statut et à la satisfaction de sa clientèle.

Par conséquent, une analyse de la satisfaction des clients a été entreprise. Il s'agissait de définir les différents groupes de clients, d'identifier, à l'intérieur de chaque groupe, les personnes qui seraient consultées, de déterminer comment leur satisfaction serait évaluée et, surtout, d'établir un mécanisme garantissant la confidentialité de tous les renseignements recueillis.

Les résultats de l'étude préliminaire sont encourageants. Le Comité a sondé l'opinion de sa clientèle au sujet de trois éléments: le mandat général du Comité, sa fonction de révision des cas et sa fonction de recherche. Dans l'ensemble, les résultats sont positifs. On peut dire que la grande majorité des clients consultés ont une perception favorable ou très favorable des activités du Comité. Cela ne veut cependant pas dire que la consultation n'a pas mis en lumière certaines lacunes qu'il importe de corriger:

- l'idée que le rôle du Comité n'est pas bien compris par la plupart des membres de la GRC est assez répandue;
- certains estiment que le Comité met parfois trop de temps à examiner les dossiers;
- dans certains milieux, on croit que le Comité devrait examiner des griefs qui ne lui sont pas renvoyés à l'heure actuelle;
- les rôles respectifs du Comité et de la Commission des plaintes du public ne seraient pas assez nettement différenciés.

Bien que les avis exprimés traduisent souvent la situation de leurs auteurs, ils indiquent aussi que le Comité doit redoubler d'efforts pour expliquer son rôle et sa fonction, aussi bien aux membres de la GRC qu'à la collectivité policière en général. Par ailleurs, les consultations ont aussi fait ressortir la nécessité de régler certaines questions organisationnelles, notamment le mandat officiel du Comité, le type de griefs qui devraient lui être renvoyés et les rapports entre le Comité, la GRC et la Commission des plaintes du public.

Maintenant que le Comité connaît ces points de vue, il peut entreprendre des consultations plus poussées, plus efficaces et mieux définies. Le Comité a l'intention de formuler des commentaires précis, là où cela s'impose, dans son prochain rapport annuel.

VI ANNEXES

A. Liste des sujets que le commissaire a inclus dans le champ d'application de l'alinéa 36 a) du *Règlement de la GRC*.

B. Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières.

ANNEXE A

Liste des sujets que le commissaire a inclus dans le champ d'application de l'alinéa 36 a) du *Règlement de la GRC*

1. Classification des postes des membres civils lorsque les normes de classification de la fonction publique sont utilisées.
2. Profil linguistique des postes annoncés dans les bulletins sur les possibilités d'emploi.
3. Directive de la GRC sur les voyages.
4. Régime dentaire des membres civils.
5. Directive sur le service extérieur.
6. Services d'avocat-conseil et paiement des honoraires et des dépenses juridiques.
7. Usage du tabac en milieu de travail.
8. Directive sur les frais perçus pour les logements.
9. Conflits d'intérêts.
10. Cumul d'emplois par les membres civils.
11. Harcèlement en milieu de travail.
12. Santé et sécurité au travail.
13. Frais de stationnement.
14. Charte des droits et libertés, c.-à-d. discrimination fondée sur l'âge, la religion, le sexe, l'âge de la retraite, etc.
15. Accès à l'information basé sur la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements, p.ex. lorsque des renseignements personnels sont divulgués et que le membre est pénalisé en fonction des informations communiquées.
16. Programme de primes à l'initiative.
* 17. Réclamations portées contre des membres par la Gendarmerie concernant la perte ou l'endommagement de biens que possède ou loue la Gendarmerie ou dont elle a la responsabilité.

* retiré de la liste par le bulletin AM-1706

Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières

le mercredi 20 Février 1991

Ouverture du séminaire

Mot de bienvenue et présentation du programme

L'honorable René J. Marin, O.M.M., c.r., LL.D.
Président, Comité externe d'examen de la GRC

Allocution d'ouverture

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député
Solliciteur général du Canada

M^e^ Cadieux est élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1984. Il est nommé ministre du Travail en 1986 et ministre des Affaires indiennes et du Nord en 1989. Il est nommé Solliciteur général du Canada en février 1990. Me Cadieux siège également sur des Comités du Cabinet dont le Comité ad hoc de la justice et des questions juridiques, Sécurité et renseignement, le Conseil du Trésor, Ressources humaines, soutien du revenu et santé. Il est diplômé des universités de Montréal et McGill et est membre du Barreau du Québec.

Les relations de travail, rendement vs. discipline

Le professeur George Adams
Faculté de droit, Université d'Ottawa

George W. Adams est professeur de common law à l'Université d'Ottawa. Me Adams a une vaste connaissance en pratique privée et de la loi de l'emploi et des relations de travail. De 1979 à 1984 il était président de la Commission des relations de travail de l'Ontario. En plus, il a été pendant plusieurs années, arbitre à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et à la Commission d'arbitrage de la police de l'Ontario. M. Adams fera part de ses opinions sur le rendement et l'inconduite dans les relations de travail.

Discussion

Les trois agents supérieurs de police suivants discuteront des implications pratiques de la présentation sur les relations de travail.

Sous-chef Peter Scott, La police de la communauté urbaine de Toronto

Commissaire adjoint Ralph M. Culligan, Commandant divisionnaire, Division "O", GRC

Inspecteur en chef Serge Barbeau, Service relations communautaires, Sûreté du Québec

La conduite des agents de police n'étant pas de service — Quand la police comme employeur peut-elle réagir?

Le professeur Philip Stenning
Centre de Criminologie, Université de Toronto

Le docteur Philip Stenning est professeur agrégé au Centre de criminologie de l'Université de Toronto. Il enseigne au premier, deuxième et troisième cycle universitaire sur la procédure des poursuites, la police et le maintien de l'ordre, les questions juridiques en criminologie, l'administration de la justice, et le droit criminel et la procédure. Il donne de temps à autre des cours au Collège canadien de police. Le docteur Stenning vient de compléter une recherche pour le Comité sur la conduite des agents de police n'étant pas de service. Les résultats de sa recherche serviront de base à un document de recherche du Comité.

Discussion

Les trois agents supérieurs de police suivants discuteront des implications pratiques de la présentation sur la conduite des agents de police n'étant pas de service.

Sous-commissaire Ronald Piers, Police provinciale de l'Ontario

Commissaire adjoint Gerry Leahy, Directeur du personnel, GRC

Sous-chef Ray Renaud, La Sûreté de Gloucester

Les principes de sanctions

Le professeur Gerry Ferguson
Faculté de droit, Université de Victoria

Gerry Ferguson est professeur à la faculté de droit de l'Université de Victoria. Il a été expert-conseil en droit criminel et sur les questions touchant la sentence à la Commission de réforme du droit du Canada et au ministère de la Justice. M. Ferguson vient de compléter une recherche pour le Comité sur les principes de sanctions. Les résultats de sa recherche serviront de base à un document de recherche du Comité.

Discussion

Les trois agents supérieurs de police suivants discuteront des implications pratiques de la présentation sur les principes de sanctions.

Chef Edward J. Coady, Royal Newfoundland Constabulary

Sous-chef Robert Claney, Le service de police d'Edmonton

Commissaire adjoint de la GRC George McCully (ret.), Commission d'enquête de la GRC

Aperçu de la journée

Le professeur George W. Adams
Faculté de droit, Université d'Ottawa

Le Comité a demandé au professeur Adams d'agir à titre de rapporteur de la journée. Il fera le résumé des présentations et des discussions dans le contexte général des relations de travail.

Commentaires

Commissaire Norman D. Inkster
Gendarmerie royale du Canada

Fermeture du séminaire

L'honorable René J. Marin, O.M.M., c.r. LL.D.

Présence

Forces policières

Le service de police de Calgary
La Gendarmerie royale du Canada
Le service de police régional de Durham
Le service de police d'Edmonton
La force policière de Fredericton
Police Gatineau Metro
La Sûreté de Gloucester
Le service de police régional de Halton
Le service de police régional de Hamilton-Wentworth
La Sûreté municipale de Hull
Le service de police de Nepean
La force policière régionale de Niagara
La police provinciale de l'Ontario
La police d'Ottawa
La force policière régionale de Peel
La Sûreté du Québec
Le Royal Newfoundland Constabulary
La police de la Communauté urbaine de Toronto
Le service de police de Windsor
La force policière régionale de York

Associations

Alberta Federation of Police Associations
British Columbia Federation of Police Officers
Canadian Association of Chiefs of Police
Canadian Police Association
Exécutif national, représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC
Metropolitan Toronto Police Association
Police Association of Ontario

Autres

La commission des plaintes du public contre la GRC
Le solliciteur général du Canada
Société canadienne des ports